

UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, SOCIOLOGÍA Y
POLÍTICA AGRARIA



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

TESIS DOCTORAL

ANÁLISIS HISTÓRICO, SOCIAL Y POLÍTICO DE LOS PROCESOS DE
IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS FUNDIARIAS EN MÉXICO

EL CASO DE LA ANTIGUA, VERACRUZ

DOCTORANDA

CRISTINA ALEJANDRA RENTERÍA GARITA

DIRECTORES

Dra. MARIA DEL MAR DELGADO SERRANO

Dr. EDUARDO MOYANO ESTRADA

CÓRDOBA

2011

TÍTULO: *Análisis histórico, social y político de los procesos de implementación de las políticas fundiarias en México el caso de La Antigua, Veracruz*

AUTOR: *Cristina Alejandra Rentería Garita*

© Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba. 2012
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

www.uco.es/publicaciones
publicaciones@uco.es



**ANÁLISIS HISTÓRICO, SOCIAL Y POLÍTICO DE LOS PROCESOS
DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS FUNDIARIAS EN
MÉXICO**

EI CASO DE LA ANTIGUA, VERACRUZ

TESIS

para aspirar al grado de Doctor por la Universidad de Córdoba presentada por la
Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestra en Antropología Social Dña. *Cristina
Alejandra Rentería Garita*

La Doctoranda

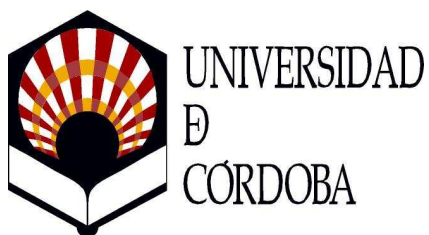
Fdo.: Cristina Alejandra Rentería Garita

V° B° Los Directores

Fdo.: Prof. ^a Dra. M^a Mar Delgado Serrano

Fdo.: Dr. Eduardo Moyano Estrada

2011



MARÍA DEL MAR DELGADO SERRANO, Profesora Titular del Departamento de Economía, Sociología y Política Agrarias de la Universidad de Córdoba y EDUARDO MOYANO ESTRADA, Investigador Titular del Instituto de Estudios Sociales Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas

INFORMAN:

Que la tesis titulada **“ANÁLISIS HISTÓRICO, SOCIAL Y POLÍTICO DE LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS FUNDIARIAS EN MÉXICO: EL CASO DE LA ANTIGUA, VERACRUZ”**, de la que es autora Dña. Cristina Alejandra Rentería Garita, ha sido realizada bajo nuestra dirección durante los años 2008, 2009, 2010, 2011 y cumple con las condiciones académicas exigidas por la legislación vigente para optar al título de Doctor por la Universidad de Córdoba.

Y para que conste a los efectos oportunos firman el presente informe en Córdoba a 10 de Noviembre de 2011:

Fdo.: Prof.^a Dra. M^a Mar Delgado Serrano

Fdo.: Dr. Eduardo Moyano Estrada

Agradecimientos

Al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT)** por becarme para realizar estudios en el extranjero y darme esta oportunidad que ha cambiado mi vida.

Al **Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)** por acogerme en sus instalaciones por dos años e integrarme en su dinámica. Espero corresponder con lo que me ha dado.

A la **Universidad de Córdoba** y al **Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de España** por becarme para realizar estancia de investigación para recibir el Doctorado Europeo.

A mi directora de tesis, la **Dra. María del Mar Delgado Serrano (Universidad de Córdoba)** por su apoyo y confianza en el arranque de este trabajo y por enseñarme la importancia de las ideas en orden, los argumentos iniciales y su coherencia con el resultado final.

A mi director de tesis, el **Dr. Eduardo Moyano Estrada (IESA-CSIC)** no sólo por su tiempo, atinados comentarios, consejos y aportaciones académicas, sino por demostrarme que los valores de la honestidad, la ética y del esfuerzo propio siguen siendo vigentes en cualquier actividad profesional que se desee emprender.

A la **Mtra. Sofía Larios León (Universidad Veracruzana)** por recibirme en las estancias de investigación no sólo en el Instituto de Antropología, sino también en su casa y ampliar mi espectro sobre la realidad veracruzana.

Al **Mtro. Carlos Morales-Schechinger (Institute of Housing and Urban Development Studies)**, sin duda el mejor docente que he conocido, por abrirme los ojos al mundo de las realidades agrarias.

A la **Lda. Lucía Santos García** y al **Ing. José Esteban Luna** por asistirme en campo.

A **mi familia: mis padres y mi hermano** por su eterno arropo en cada una de mis aventuras; a **mi Paco** por todo su amor, su apoyo y comprensión incondicional.

Este trabajo es de todos nosotros.

ÍNDICE

PRIMERA PARTE	1
CAPÍTULO I. MARCO DE REFERENCIA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	2
1. Marco general de referencia	4
2. El marco específico de referencia: el caso mexicano	7
2.1. Los procesos de desamortización de la tierra en el marco de la Ley Lerdo	7
2.2. Breve aproximación a la reforma agraria mexicana	9
2.3. La Escuela de Estudios Campesinos como elemento legitimador del ejido	14
2.4. La reforma del Artículo 27 de la Constitución y la liberalización de las tierras .	19
3. Objetivos de la investigación	22
4. Características del lugar de estudio	23
5. Lógica de investigación	28
6. Metodología y plan de investigación	29
7. Estructura de la tesis doctoral	32
CAPÍTULO II. BASES TEÓRICAS DE LA INVESTIGACIÓN: CAPITAL SOCIAL Y DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA	35
1. El enfoque del “capital social”	38
1.1. Sobre el concepto de “capital social”	38
1.2. La confianza social	43
1.3. La medición del “capital social”	44
2. El enfoque de la “baraja de derechos de propiedad”	47
2.1. Aproximación teórica al enfoque de la “baraja de derechos”	48
2.2. El concepto de “baraja de derechos”	51
2.3. La seguridad de la tenencia	54
3. Capital social y derechos sobre la tierra	55

4. El capital social y los derechos sobre la tierra en México.....	58
4.1. La reforma al Artículo 27 Constitucional y sus efectos sobre la estructura ejidal	60
4.2. Emergencia de nuevas formas de “capital social” en el proceso de liberalización	61
5. Reflexiones finales	63

SEGUNDA PARTE..... **64**

CAPÍTULO III. DE LA LEY LERDO A LA REFORMA AGRARIA EN MÉXICO: DESAMORTIZACIÓN Y RESTITUCIÓN DE LAS TIERRAS EJIDALES/ EGIDALES EN EL MUNICIPIO DE LA ANTIGUA (VERACRUZ)..... **65**

1. Antecedentes: el <i>egido</i> en el siglo XIX	69
2. La desamortización: la Ley Lerdo y sus alcances	71
3. La reamortización de las tierras en el marco de la reforma agraria.....	78
4. Reflexiones finales	86

CAPÍTULO IV. CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE LAS TIERRAS EJIDALES EN MÉXICO: DISCUTIENDO LOS EFECTOS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN_ **90**

1. El contexto social y político	93
1.1. Revolución, reforma agraria y reparto de tierras (1915-1930)	93
1.2. Evolución de la estructura agraria mexicana (1930-1990)	95
2. Evolución de la <i>baraja de derechos</i> en las tierras ejidales.....	97
2.1. Bases de la construcción de los derechos del ejido y de los ejidatarios	97
2.2. Reconfiguración de la “baraja de derechos” tras la reforma del Artículo 27 de la Constitución	99
3. Efectos de la ampliación de la <i>baraja de derechos</i>	102
3.1. Distribución actual de las tierras ejidales en México	103
3.2. Algunas tesis explicativas	106
4. Reflexiones finales	108

CHAPTER V. SOCIAL CAPITAL FORMATION IN MEXICAN EJIDOS: LAND DECISIONS AFTER THE REFORM OF THE ARTICLE 27 OF THE CONSTITUTION, WHAT'S INDIVIDUAL REMAINS INDIVIDUAL.....	111
1. The social capital framework for analyzing the case of La Antigua <i>ejido</i>	115
2. Social capital and trust structures in La Antigua: an historical review (1921-1989)	118
3. La Antigua <i>ejidatarios</i> land strategies after the reform of the Article 27 of the Constitution	123
4. Final remarks	126
CONCLUSIONES.....	129
1. Las limitaciones de las políticas fundiarias	132
2. El mito ejidal	135
3. Algunas respuestas a las preguntas de investigación	136
4. Una propuesta de hipótesis para futuras investigaciones	140
BIBLIOGRAFÍA.....	143
ANEJO: CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA VIGENTE EN RELACIÓN A LA OBTENCIÓN DE LA MENCIÓN EUROPEA.....	158

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I. MARCO DE REFERENCIA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Mapa 1. El estado de Veracruz y la localización del Municipio de La Antigua 26

Mapa 2. El Municipio de La Antigua 27

CAPÍTULO II. BASES TEÓRICAS DE LA INVESTIGACIÓN: CAPITAL SOCIAL Y DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA

Tabla 1. Modelo de Payne sobre la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad .. 51

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO III. DE LA LEY LERDO A LA REFORMA AGRARIA EN MÉXICO: DESAMORTIZACIÓN Y RESTITUCIÓN DE LAS TIERRAS EJIDALES/ EGIDALES EN EL MUNICIPIO DE LA ANTIGUA (VERACRUZ)

Mapa 1. Reparto de lotes en 1891 75

Mapa 2. Adjudicación del lote n° 1 76

Mapa 3. Adjudicación del lote n° 2 77

Mapa 4. Restitución del antiguo ejido 86

CAPÍTULO IV. CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE LAS TIERRAS EJIDALES EN MÉXICO: DISCUTIENDO LOS EFECTOS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN

Tabla 1. La baraja de derechos en el sistema ejidal, según la Ley Federal de la Reforma Agraria (1971), en la práctica hasta 1992 y en la legislación a partir de 1992..... 102

Gráfico 1. Superficie de ejidos y comunidades según distribución de tierras..... 105

CHAPTER V. SOCIAL CAPITAL FORMATION IN MEXICAN EJIDOS: LAND DECISIONS AFTER THE REFORM OF THE ARTICLE 27 OF THE CONSTITUTION, WHAT'S INDIVIDUAL REMAINS INDIVIDUAL

Figure 1. Woolcock's model 117

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I

**MARCO DE
REFERENCIA,
OBJETIVOS Y
METODOLOGÍA DE
LA INVESTIGACIÓN**

En este capítulo se analizará el marco general y específico de referencia donde se sitúa la investigación de esta tesis doctoral, así como los objetivos y la metodología utilizada. En lo que se refiere al marco de referencia, el objeto de estudio se ubica en los debates sobre la incidencia de las políticas públicas en los procesos de transformación de las estructuras agrarias, debates que, en el caso de México, adquieren un interés específico. Es en este escenario donde se plantearán las preguntas centrales de la investigación: ¿inciden realmente las políticas públicas en la transformación de las estructuras de la propiedad de la tierra, o es el mercado y las estrategias individuales de los propietarios las que acaban imponiéndose finalmente? ¿Cuáles son los factores que explican las estrategias de los propietarios de tierras a la hora de definir sus preferencias en contextos de liberalización?

Respecto a los objetivos, esta tesis persigue contribuir al debate sobre los procesos de transformación de las estructuras de la propiedad de la tierra en México, analizando los efectos concatenados de las leyes de desamortización de mediados del siglo XIX (Ley Lerdo) y de la reforma agraria iniciada en el contexto de la Revolución Mexicana (1910-1921) y luego desarrollada durante más de siete décadas, así como de los efectos de la reforma del Artículo 27 de la Constitución (1992) que abrió el proceso de liberalización de la tierra en este país. Se pretende cuestionar algunos de los grandes mitos surgidos del proceso revolucionario, tales como el mito del *ejido* en tanto que eje central del desarrollo de la agricultura y el medio rural mexicano, y mostrar la diversidad del modelo ejidal en lo que se refiere a los derechos sobre la tierra y a los modos de organización social. Finalmente, se intentará demostrar que es precisamente esa diversidad y la mayor o menor intensidad de las redes sociales de cohesión dentro de los *ejidos*, lo que explica las diferentes estrategias de los campesinos ejidatarios en el momento en que se produce la liberalización de las tierras ejidales.

En relación con la lógica epistemológica seguida en esta tesis doctoral, la investigación desarrollada es de naturaleza exploratoria, eligiendo el municipio mexicano de La Antigua (en el estado de Veracruz) como estudio de caso. En este capítulo, se mostrarán las características de este municipio y se expondrán tanto las bases teóricas de la investigación realizada, como las técnicas utilizadas para la recogida de la información.

1. Marco general de referencia

Los procesos de transformación de las estructuras fundiarias han sido objeto del máximo interés en los círculos académicos, tanto en el caso de las transformaciones producidas en el marco de las reformas liberales (procesos de desamortización), como en el de las clásicas reformas agrarias basadas en la expropiación de las tierras por el Estado y su posterior reparto a la población campesina (bien a través de parcelas de tipo individual, bien mediante la creación de explotaciones de carácter colectivo).

Los procesos de desamortización, surgidos en el contexto de creación de los Estados liberales en el siglo XIX, se han analizado sobre todo por su repercusión económica, al incorporar al mercado tierras agrícolas en sistemas de *manos muertas* vinculados a la Iglesia, a los ayuntamientos o a los señoríos nobiliarios. Con la liberación de esas tierras, se ampliaba el mercado fundiario y se ponían en valor suelos que, por su propia naturaleza, o eran improductivos o estaban al margen de las nuevas técnicas agrícolas. Esta fase desamortizadora ha sido por lo general analizada como una fase necesaria para el desarrollo del capitalismo, prestándosele atención sobre todo a la dimensión económica del proceso. No obstante, existen otros aspectos de la desamortización que, en el transcurrir de los hechos históricos, sus efectos políticos y sociales han sido la base sobre la que se apoyaron reivindicaciones posteriores en materia de transformación de las estructuras fundiarias, bien con la intención de corregir las consecuencias de las medidas de desamortización, bien con el propósito de recuperar derechos supuestamente violados por dichos procesos.

Eso fue lo que ocurrió en España con las leyes de desamortización de Mendizábal (1832) y Madoz (1836), cuyos efectos negativos sobre las estructuras agrarias (al haber favorecido la concentración y el latifundismo) serían, un siglo más tarde durante la II República (1931-1939), la base de las reivindicaciones campesinas por un reparto más justo y equitativo de la tierra. En México, la Ley Lerdo (1856) sería también el origen de las reivindicaciones planteadas por el movimiento campesino en el marco de la Revolución Mexicana (1910-1921), preconizando la restitución de gran parte de las tierras indebidamente desamortizadas.

Los procesos de reforma agraria han sido analizados en su triple dimensión económica, social y política, dando lugar a una ingente literatura en el ámbito de las ciencias sociales y prestando una especial atención a la incidencia de estos procesos no sólo en la transformación de las estructuras de la propiedad de la tierra, sino en el desarrollo rural y en el bienestar de la población rural. De hecho, se ha considerado que, mediante las reformas agrarias, se favorece la seguridad alimentaria, la equidad y la justicia social en las zonas rurales, así como se propicia la modernización del sector agropecuario.

Experiencias de reforma agraria en Europa en el periodo de entreguerras (Díaz del Moral 1973 y 1967; Bauerkämper 2004) corroboraron la tesis de que el reparto de tierras a la población campesina podía ser una vía útil para promover el desarrollo de la agricultura y del medio rural. Era una forma de contemplar la modernización de la agricultura a través de la paulatina reducción de las desigualdades económicas y sociales y de la consolidación de una pequeña y mediana burguesía empresarial capaz de orientar su actividad al mercado (Maurice 2010: 57-58).

Esta idea de la reforma agraria como vía hacia la modernización se asentó tanto en el ámbito ideológico de la democracia cristiana, como en la esfera del liberalismo político y económico, ya que no cuestionaba ni la noción de la propiedad privada de la tierra ni el papel a desempeñar por el mercado. Eso explica que, en el proyecto de modernización emprendido por los gobiernos democráticos de países como Francia tras la II Guerra Mundial, la idea de una sociedad rural basada en pequeños y medianos agricultores con explotaciones modernizadas y orientadas al mercado, se erigiera en su eje vertebrador (Servolin 1988). De hecho, toda la gran modernización de la agricultura francesa de las décadas de 1950 y 1960 se basó en el modelo de explotación familiar moderna y viable, preconizada por los dirigentes políticos gaullistas y por los jóvenes dirigentes del sindicato CNJA (Centro Nacional de Jóvenes Agricultores), en una especie de gran pacto social basado en la cogestión de la agricultura y en la implementación de fórmulas cooperativas para la mejora de los canales de comercialización (Hervieu et al. 2010; Rémy 1987). Más tarde, ese mismo modelo público-privado serviría de inspiración a la Unión Europea cuando a principios de los años 60 impulsó la Política Agraria Común (PAC) en aplicación del Artículo 39 del Tratado de Roma (Delorme 2003), creando todo un sistema público de

gestión y toda una tupida red de instituciones para la canalización de los intereses privados y de las demandas de la sociedad en materia de agricultura y alimentación.

Sin embargo, coexistiendo con este paradigma *liberal* de la reforma agraria, se fue desarrollando otro paradigma, situado en las antípodas de aquél e inspirado en el ámbito ideológico del marxismo. Ese otro paradigma de reforma agraria (que se podría denominar como *estatalista*) se basaba en atribuirle al Estado un papel fundamental no sólo en el proceso de expropiación de las tierras a los grandes terratenientes, sino en el posterior proceso de reparto y constitución de los sistemas de tenencia. En el marco de ese paradigma, la reforma agraria se contemplaba como un proceso de transformación de las estructuras fundiarias tutelado por los poderes públicos, hasta el punto de que, en ese proceso, las tierras expropiadas no pasaban a ser propiedad de los campesinos beneficiarios (por lo general trabajadores sin tierra y pequeños campesinos), sino que se les cedían para su uso y disfrute, ya fuera en parcelas individuales o en explotaciones de carácter colectivo bajo diversas modalidades cooperativas (Bauerkämper 2004).

Este paradigma de reforma agraria en su versión de grandes explotaciones colectivizadas, acabaría siendo el predominante en el marco de la revolución soviética (a partir de las tesis de Kautsky de 1899, luego seguidas y desarrolladas por el bolchevismo en su versión stalinista), al imponerse sobre la tesis de la viabilidad de las pequeñas explotaciones de tipo familiar defendida por Chayanov (1925). Este prestigioso economista agrario preconizaba que el modelo de pequeñas explotaciones familiares apoyadas por una buena red de cooperativas de servicios y por una adecuada política agraria, era el más apropiado para garantizar el bienestar de la población y para asegurar el abastecimiento de alimentos. Sus tesis fueron derrotadas en el marco de la colectivización decretada por Stalin en 1929.

Inspirados en ese paradigma marxista, y con más o menos matices, se desarrollarían procesos de reforma agraria en diversas partes del mundo: algunos de ellos impuestos con éxito en contextos revolucionarios (como fue el caso de los países socialistas del Centro y Este europeos tras la II Guerra Mundial, o los casos de la Revolución China o Cubana) y otros en contextos democráticos truncados nada más empezar (como ocurrió con la citada reforma agraria española de la década de 1930 o con la portuguesa de la *revolución de los claveles* a mediados de la década de 1970).

Aún así, los procesos de colectivización de la tierra acabaron mostrando sus limitaciones y debilidades, siendo la principal su incapacidad para satisfacer la demanda alimenticia de la población y su resistencia a la adopción del cambio tecnológico y la innovación. Hoy apenas quedan restos de esos modelos colectivizados de explotación, convertidos en cooperativas o distribuidos en parcelas individuales, como es el caso de los antiguos países socialistas integrados en la UE. Incluso en países aún sometidos a la ortodoxia política socialista, como China, Cuba o Vietnam, los modelos estatales de colectivización han dado paso a fórmulas mixtas público-privadas donde se pretende conciliar las preferencias individuales de los campesinos con la definición pública de las grandes líneas de política agraria y la implementación de sistemas públicos de apoyo en materia de extensión rural.

2. El marco específico de referencia: el caso mexicano

En este apartado, se expondrá el marco específico en que se sitúan los procesos de transformación de las estructuras agrarias en México, prestando una atención especial a la desamortización de la tierra que se produce tras la aprobación de la Ley Lerdo, y a la reforma agraria que se inicia en el contexto de la Revolución Mexicana. Finalmente, se analizará el proceso de liberalización de las tierras ejidales propiciado en 1992 por la reforma del Artículo 27 de la Constitución.

2.1. Los procesos de desamortización de la tierra en el marco de la Ley Lerdo

Como se ha indicado, la Ley Lerdo (1856) fue el instrumento legislativo para abordar la desamortización de las tierras de *manos muertas* en México. Esta Ley se enmarcaba dentro de una serie de medidas implementadas por los políticos liberales mexicanos, cuyo objetivo era la incorporación al mercado de la inmensa superficie de tierras que componían las propiedades de la Iglesia, de las órdenes religiosas o de los Ayuntamientos (Barcos 2011; Gómez 2005). Aunque con esas medidas se pretendía transformar la estructuras fundiarias para hacerlas más productivas, tuvieron en la práctica efectos perversos (como la usurpación de los derechos de uso del pequeño campesinado o el impulso de la concentración de tierras en forma de *haciendas* latifundistas), efectos que sirvieron para

que, sobre ellos, se construyeran las reivindicaciones campesinas surgidas durante la Revolución Mexicana (Cosamalón 2006).

La desamortización puso en el mercado, previa expropiación forzosa y mediante subasta pública, las tierras y bienes que hasta entonces no se podían enajenar (llamadas de *manos muertas*) y que en México eran propiedad de las corporaciones (civiles o religiosas), siendo usufructuadas por la población rural en forma de bienes comunales. El proceso de desamortización del siglo XIX mexicano a través de la Ley Lerdo tuvo una variada gama de aplicaciones, ocasionada por la compleja y diversa estructura territorial de México, por las peculiaridades de los usos de las tierras comunales y por las enormes diferencias en las estructuras de poder entre las zonas del norte y el sureste del país, lo que propició que las autoridades estatales y/o locales tuvieran que adaptar la citada Ley a las singularidades de los territorios donde debía aplicarse. Esto hizo que los efectos de la desamortización fueran muy diversos, hasta el punto de que su incidencia en la transformación de las estructuras fundiarias mexicanas variara mucho de unos territorios a otros.

Mientras que en unos casos la Ley Lerdo permitió incorporar nuevas tierras al mercado y crear un nuevo tipo de agricultores más propensos al cambio tecnológico, fomentando de ese modo aumentos importantes de la productividad agraria, en otros territorios lo que provocó fue la concentración de las tierras en manos de los grandes hacendados consolidando una estructura latifundista poco dinámica. Hubo también casos en los que la expropiación de las tierras comunales significó la pérdida de reservas territoriales para la expansión urbana de los municipios (Schenk 1995). En general, el proceso desamortizador se extendió también a tierras no enajenables (como los antiguos *egidos*¹), cuya fuente de ilegitimidad sería más tarde la base de las futuras reivindicaciones de restitución por parte del movimiento campesino durante la Revolución. Se muestran así las limitaciones de una política pública, como la de desamortización, para incidir en las estructuras agrarias, política que se vio luego enmendada por la reforma agraria revolucionaria.

Como se verá en el siguiente apartado, la Revolución Mexicana pugnó, entre muchas otras cosas, por rescindir las desamortizaciones efectuadas por la Ley Lerdo, reamortizando las tierras y repartiéndolas en forma de concesiones a los campesinos y comunidades mediante

¹ Forma ortográfica del siglo XIX y que a su vez sirve para diferenciar, al interior de este trabajo, los dos tipos de regímenes ejidales durante los siglos XIX y XX: *egido* y *ejido*, respectivamente.

la creación de una nueva forma de tenencia: el *ejido*. Por ello, desamortizaciones y reforma agraria son dos procesos íntimamente relacionados que deben ser tratados de forma conjunta en esta breve introducción.

2.2. Breve aproximación a la reforma agraria mexicana

Antes incluso de que se iniciara en Rusia el proceso revolucionario, México fue campo de batalla de una revolución singular (comenzada en 1910), donde pugnarón diversas corrientes ideológicas. A diferencia de la revolución soviética, en la mexicana no hubo un grupo (como el bolchevique) que, desde sus inicios, impusiera sobre los demás su nuevo modelo de sociedad. En México el proceso revolucionario fue más complejo, disputándose abiertamente el liderazgo grupos inspirados en la ideología marxista (tanto en su vertiente comunista como socialista), pero también grupos de clara inspiración anarquista y grupos de base liberal. Todos ellos *convergían* en la idea de que era necesario abordar la reforma agraria para dinamizar el campo mexicano y poner las bases de una nueva sociedad; para estos grupos la Revolución Mexicana tenía que ser una *revolución agrarista* (Palacios 2004: 437).

Las diferencias surgían, obviamente, a la hora de proponer la vía más adecuada para afrontar el proceso transformador de las viejas estructuras fundiarias mexicanas. Como resultado de ello, floreció un ingente número de organizaciones de base, siendo la más significativa la Liga Nacional Campesina (LNC), antecesora de la principal organización campesina mexicana postrevolucionaria: la Confederación Nacional Campesina (CNC). Todas estas organizaciones tenían su expresión en los niveles regionales e incluso locales, al ser la reforma agraria un tema de debate no sólo en los ámbitos nacionales del país, sino en todo el territorio.

La LNC se dividió a principios de 1930 en tres alas: el ala “roja” (comunista), comandada por la Liga de Comunidades Agrarias del estado de Veracruz (identificada como agrarista); el ala “callista” (en referencia a su líder Plutarco Elías Calles²), que intentaba conducir al

² Plutarco Elías Calles, el “Jefe Máximo de la Revolución”, fue presidente de México de 1924-1928 y sostuvo el lema de “dejar de ser un país de caudillos para convertirnos en un país de instituciones”. Al término de su mandato presidencial, mantuvo una fuerte influencia en los siguientes períodos presidenciales, por lo que su presencia en la historia mexicana se conoce como *Maximato* (1928-1934). En 1936, el

movimiento campesino organizado hacia las, por entonces, endebles filas del Partido Nacional Revolucionario (PNR, posteriormente denominado Partido Revolucionario Institucional, PRI, en 1946); y el ala “genuina”, que buscaba como “aspiración final y tendencia suprema en el futuro, la socialización de las tierras y los medios de producción” (Palacios 2004: 461; Canabal 1998: 126).

Sin embargo, el debate central estuvo protagonizado por los *agraristas* y los *callistas*. Los *agraristas* partían de tres convicciones: i) que el reparto de tierras no genera por sí solo cambios en el bienestar de los productores, sino que se necesita el impulso de las cooperativas agrarias; ii) que la reforma agraria debe apoyarse en el *ejido*³ como forma colectiva de explotación de la tierra (Canabal 1998: 126) y iii) que las organizaciones campesinas deberían ser independientes del Estado.

Los *callistas* afirmaban, sin embargo, que la creación de *ejidos* no solucionaba los problemas agrarios. Para este movimiento político, la propiedad privada de la tierra avivaba la iniciativa emprendedora del productor, por lo que proponían desarrollar una clase media de agricultores repartiendo las tierras ejidales en parcelas individuales.

En esa pugna, fue el ala *callista* la que se impuso durante el mandato presidencial de su líder Plutarco Elías Calles (1924-1928). El *callismo* sentó las bases para la institucionalización de la influencia del Estado en las zonas rurales y para el comienzo de una reforma agraria basada en el discurso revolucionario, pero con la tesis subyacente de respetar la propiedad privada de la tierra, lo que significaba frenar el reparto de tierras mediante un pacto con las élites agrarias y las nuevas oligarquías políticas surgidas de la Revolución a cambio de estabilizar el nuevo régimen⁴ (Canabal 1998; Walsh 1980).

presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, lo expulsó del país exigiendo también la renuncia de los callistas en su gobierno.

³ El *ejido* propuesto por los *agraristas*, y que en esencia se respetaría a lo largo de todo el proceso de reforma agraria, era, a grandes rasgos, una dotación de tierra otorgada después de un proceso de “restitución” o “dotación” a un grupo de población desprovisto de tierra (Ishii 1973). En su interior se dividía en tres grandes lotes: uno, dedicado al asentamiento humano; otro, para el uso común y, finalmente, otro, para las tierras parceladas.

⁴ Diversos estudios demuestran que la reforma agraria propuesta por los *agraristas* veracruzanos, y llevada a la práctica durante los gobiernos del Coronel Adalberto Tejeda Olivares (1920-1924 y 1928-1932) en ese estado, fue radical llegando incluso a extenderse a las ciudades mediante el “Movimiento Inquilinario”, mientras que la reforma agraria llevada por el régimen postrevolucionario se basó en pactar y en llevar a cabo balances de poder con las élites de terratenientes en cada localidad. Ejemplo de esto es que a partir de la

La política económica *callista* generó continuas movilizaciones populares de protesta, que amenazaban la estabilidad del nuevo régimen. La elección del general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) significó un giro en el proceso revolucionario, y una reorientación de la reforma agraria. Con Cárdenas, la reforma agraria sería concebida como un imperativo para la consolidación de la paz social y para la estabilización de un Estado cuyo fundamento y legitimidad debían basarse en la construcción de un gran pacto social en el que todas las capas sociales mexicanas pudieran tener cabida para convertirse en los pilares del sistema político. Para ello, la reforma agraria *cardenista* retomó algunos planteamientos del movimiento *agrarista*, tales como la idea del *ejido* como base del modelo colectivo de explotación y la creación de un sistema institucional específico para la gestión del proceso de reforma agraria. Desde entonces, el *ejido* se convertiría en el gran símbolo de la Revolución Mexicana, en la vía para lograr la igualdad y la equidad en las zonas rurales, siendo sin duda un elemento esencial para comprender el México rural.

En realidad, el éxito del impulso dado por el presidente Cárdenas al proceso de reforma agraria se basaba en dos ejes: su decidida voluntad política para avanzar en el proceso del reparto de tierras, y su pragmatismo, integrando en su programa de gobierno las ideas del movimiento *callista* y las del movimiento *agrarista*. En efecto, el presidente Cárdenas, retomando las ideas del Plan Sexenal de Calles, reorientó el proceso de reforma agraria, manteniendo los principios programáticos de la Constitución de 1917 (promulgada en plena Revolución Mexicana), pero eliminando sus planteamientos abiertamente socialistas, tales como la desaparición de la propiedad privada. Cárdenas elaboró un programa político en el que el Estado debía ejercer la función de “regulador de las actividades económicas de la vida nacional, cuyo único límite era el respeto a los derechos e iniciativas individuales estipulando el estricto apego a la pequeña propiedad”. La distribución de tierras debería ampliarse para una “completa satisfacción de las necesidades agrícolas de los centros de población rural, [ya que existían] tierras en suficiente cantidad para toda la población campesina” (Cárdenas 1986: 325).

En el *cardenismo*, la reforma agraria se materializó en torno al *ejido*, siendo investido como la institución central del desarrollo rural mexicano. Reemplazar a la *hacienda* como

aprobación nacional de expropiación de propiedades privadas mayores a 200 has, Tejeda expropió más de 300 mil hectáreas y benefició a 45.989 campesinos, situación sin igual en el resto de la república hasta la reforma agraria de 1936 (Ginzberg 1997, 1998, 2000; Canabal 1998: 126).

sistema de producción predominante, necesitaba de la implantación de una nueva forma de explotación agraria que garantizara el aprovisionamiento de alimentos y materias primas baratas para el consumo interno y para la industria nacional. La idea del predominio de la explotación colectiva sobre la individual (idea imperante en el contexto internacional de la década de 1930 por la hegemonía ideológica del socialismo soviético), cobró relevancia en el seno del *cardenismo* afirmándose que los modelos colectivos de explotación hacían más eficiente la labranza y más racional el uso de los recursos naturales, posibilitándose incluso una mejor implantación de los sistemas de riego y de la mecanización (Canabal 1988: 125, 130).

De este modo, el campesino integrado en explotaciones de tipo colectivo se convertiría en el actor principal del *cardenismo*, debiendo ofrecérsele no sólo el uso de la tierra de propiedad estatal, sino también todo tipo de servicios para un desarrollo integral de su persona: educación, capacitación técnica, salud y equipamientos recreativos y de ocio. Se implantó así un modelo integral de gestión, conocido como *ejido colectivo*, que, sin embargo, tuvo poco recorrido, ya que terminó sucumbiendo ante el excesivo intervencionismo estatal, las distintas y cambiantes políticas que siguieron al mandato presidencial de Cárdenas y la dependencia casi absoluta del Estado para la financiación (Eckstein 1969). Este modelo tuvo un relativo éxito en las zonas del norte⁵ del país, aunque también en algunas del sur, que disponían de suficientes recursos productivos y donde predominaban cultivos comerciales, como la caña de azúcar, el henequén⁶ o el algodón, que posteriormente pasaban a procesos agroindustriales (Canabal 1998: 130). A pesar de sus logros económicos y sociales, algunos estudios han demostrado que el modelo de *ejido colectivo* tuvo la función política de ser “el motor de masas del cardenismo”, sirviendo posteriormente para la consolidación del PRI en las zonas rurales (Córdova 1981).

Tras el periodo *cardenista*, la política gubernamental respecto al *ejido* fue bastante errática, estando influida por la correlación de las diversas fuerzas políticas en el México postrevolucionario: unas, mostrando mayor voluntad de apoyo al proceso de reforma agraria, y otras, mostrándose reticentes a continuar con éste (Walsh 1980).

⁵ La Laguna (Baja California), Yucatán, El Valle del Yaqui (Sonora), Michoacán y Los Mochis (Sinaloa).

⁶ Tipo de agave cuyas hojas producen una fibra adecuada para hacer cuerdas y cordeles. Durante el siglo XIX existieron extensas plantaciones principalmente en el estado de Yucatán, pero también en los estados de Veracruz y el sur de Tamaulipas. Con la masificación de las fibras sintéticas, la rentabilidad del henequén cayó significativamente.

No obstante, a mediados del siglo XX, México contaba con una población de más de 25 millones de habitantes de los cuales un 57% habitaban en las zonas rurales (INEGI 2010a), y continuaba con el reparto agrario y la formación de *ejidos*⁷ como símbolos de la Revolución (aunque ya no según el modelo cardenista de los *ejidos colectivos*). Productivamente, en los *ejidos* se producían los mismos cultivos de subsistencia que en los años de la Revolución, mientras que la base de la producción agrícola y ganadera con vocación comercial se concentraba en los agricultores no ejidatarios, que eran, además, los que disponían de mayores recursos y mejor capacidad técnica (sobre todo en el regadío).

De este modo se establecieron las bases de una estructura dual en la agricultura mexicana: por un lado, una “agricultura de pobres”, formada por los campesinos ejidatarios beneficiarios de la reforma agraria, productores de bienes de autoconsumo o de cosechas de bajo valor para las ciudades; y por otro lado, una “agricultura de ricos”, formada por medianas y grandes explotaciones muy productivas y rentables (Chonchol 1970). Esta estructura dual también tuvo un reflejo regional. Así, el centro y el sureste mexicano, caracterizado por una alta presión demográfica sobre la tierra, por sistemas de tenencia de pequeña escala y por una baja productividad agrícola, producía principalmente cultivos de subsistencia. En el norte y noroeste del país se afianzó la producción agraria a gran escala, y aunque también se fundaron *ejidos* que respondían a esa lógica productiva, se fue consolidando un proceso gradual de concentración de tierras (Ishii 1973: 301).

En ese contexto se construyó el *mito ejidal*, en torno al cual se ha estudiado buena parte de la sociedad rural mexicana desde el periodo revolucionario hasta mediados de los años 90, justo hasta la reforma del Artículo 27 de la Constitución a que se hará referencia más adelante.

En efecto, la influencia del contexto intelectual e ideológico internacional (revolución cultural china, guerra de Vietnam, revoluciones de orientación castrista) hizo que en los años 60 el mundo académico mexicano prestara atención al *ejido* como un modelo digno de estudio, al sintonizar con muchas de las ideas que se extendían entonces gracias a la hegemonía de la izquierda revolucionaria (la importancia de los movimientos campesinos como motor de cambio revolucionario, el retorno al campo y la creación de formas

⁷ Los datos sobre la fluctuación en la formación de ejidos durante el periodo postrevolucionario se encuentran plasmados en el Capítulo 4.

cooperativas de producción). Parecía bastante obvio, amén del carácter simbólico como icono de la Revolución Mexicana, que los científicos sociales mexicanos (sobre todo, sociólogos y antropólogos), volvieran su mirada hacia el campesino ejidatario, afincado dentro de una estructura colectiva de la tierra, en la que ostentaba diversos derechos económicos, políticos y sociales.

En ese contexto, se integra en el mundo académico mexicano la escuela anglosajona de los *estudios campesinos* (*Peasant Studies*), creada en Manchester por Theodor Shanin, continuada en Europa por autores como Eric Wolf, Eric Hobsbawm, Boguslaw Galeski o Eduardo Sevilla-Guzmán, y seguida en México por Ángel Palerm y su grupo (Bernstein y Byres 2001). La importancia de esta escuela como elemento legitimador del mito ejidal mexicano es lo que justifica que le dediquemos un apartado específico en este capítulo introductorio.

2.3. La Escuela de Estudios Campesinos como elemento legitimador del ejido

La adopción de la Escuela de los Estudios Campesinos (*Peasant Studies*) en México en la década de 1960 permitió el desarrollo de una corriente de pensamiento en el ámbito académico que persiste hasta nuestros días. Esta Escuela se ha venido caracterizando por analizar el sujeto de estudio (el campesinado) desde distintas perspectivas, buscando siempre una mirada interdisciplinar (sociología, antropología, geografía, agronomía, entre otras). Las perspectivas de análisis utilizadas han ido desde centrar el foco de atención en las relaciones sociales entre sistemas industriales y preindustriales, a ocuparse de desentrañar las relaciones económicas asimétricas dentro de cada uno de esos sistemas (productos, excedentes o modos de producción y apropiación), pasando incluso a interesarse por las relaciones de subordinación/dominación del campesinado respecto del Estado, además de su dependencia frente a las condiciones ecológicas, los modelos tecnológicos o los sistemas culturales (Aguilar 1996: 119).

Uno de los objetos de estudio que más han ocupado a esta Escuela ha sido la propia definición de “campesino”. Para ello han partido de la noción (de inspiración marxista) de “modos de producción”, planteando dos modelos: el no capitalista (basado en formas primarias de intercambio, como el trueque) y el capitalista (con el mercado como eje

vertebrador de las relaciones económicas), de tal manera que el primer modo de producción (no capitalista) precedería al segundo (capitalista) en una especie de secuencia histórica. De acuerdo con este análisis, el campesinado sería una clase social con una identidad propia, situada a medio camino entre ambos modos de producción (Wolf 1975: 5), lo que justificaría el interés por estudiar las forma de producción campesina, las estructuras familiares en que se organizan, la tecnología utilizada y la lógica que define sus preferencias y estrategias de funcionamiento respecto a la sociedad más amplia.

Aunque muchos de sus fundamentos teóricos se basan en el pensamiento marxista (materialismo histórico y dialéctico, relaciones sociales de dominación, modos de producción, entre otros), la singularidad de la Escuela de Estudios Campesinos consiste en considerar al campesinado no como una clase a extinguir e incapaz de asumir un papel como sujeto histórico (tal como preconizaba Marx en el *XVIII Brumario de Luis Bonaparte* cuando se refería a los campesinos con la expresión peyorativa de “un saco de patatas”), sino como una clase social con identidad propia y cuya lógica de producción le permitía adaptarse a procesos de cambio.

En México, el *ejido* como objeto de estudio se erige en el modelo campesino por excelencia para esta Escuela, al ser una estructura social organizada en torno a la actividad agraria, ligada a la vida de las pequeñas comunidades rurales, y basada, de una parte, en las relaciones familiares de parentesco y, de otra, en las relaciones con la sociedad más amplia a través de diversos vínculos con el mercado y con el sistema político. Al ser considerados los *ejidos* como el ejemplo típico de una *sociedad campesina* (Simpson 1937; Chardon 1963; Eckstein 1966; Ronfeldt 1973; De Walt 1975, 1979; Singelmann 1978; Krantz 1991; Wayne y Myhre 1998; Snyder y Torres 1998), la Escuela de Estudios Campesinos se dedicará a analizarlos convirtiendo al campesino ejidatario en uno de sus principales objetos de estudio, llegando a considerar campesino y ejidatario como sinónimos.

De esta forma, el análisis del campesinado lo realiza esta Escuela mediante una síntesis en la que convergen diversas perspectivas teóricas. En primer lugar, la tradición marxista, que aporta el principio de la ausencia del concepto de “beneficio” en la economía campesina, determinando su incapacidad para acumular capital. Así, la ausencia del valor trabajo como mercancía distingue al sistema campesino del sistema capitalista (Aguilar 1996: 119). Sin embargo, tal como hemos señalado anteriormente, la Escuela rechazará la tesis del

marxismo de que el proceso de industrialización llevaría inexorablemente a la desaparición del campesinado convirtiéndolo en pequeño burgués o en proletario y, en consecuencia, negándole su condición de clase social (Marx 1852, 1859).

En segundo lugar, la Escuela de Estudios Campesinos se alimentará de las ideas provenientes de la vieja tradición del populismo ruso, que, oponiéndose a las tesis del marxismo kaustkiano, señala la funcionalidad de la economía campesina en el proceso de industrialización. La recuperación de los trabajos del ya citado economista ruso Alexander Chayanov (fusilado por el stalinismo en 1934) servirá a la Escuela para fundamentar la tesis de la viabilidad del campesinado en contextos de desarrollo capitalista. Entre los elementos argumentales destacan los siguientes: que, en la estructura económica campesina, el trabajo familiar aportado por cada uno de los integrantes del núcleo doméstico es trabajo no asalariado; que si bien los campesinos pueden producir para el mercado, su objetivo final siempre responde a una lógica de subsistencia (Roseberry 1976: 49) donde la ganancia final no es percibida como un beneficio, sino resultado de un equilibrio entre la producción y el consumo dentro de la unidad familiar. Lo que Chayanov denominó *unidad económica campesina* (donde la organización social de la familia equivale a su organización económica) serviría a Palerm (la figura más señera de la Escuela) para afirmar que en la economía campesina “no sólo la una [la familia] es inseparable de la otra [la economía], sino que ambas son la misma cosa” (Palerm 1998: 195).

En tercer lugar, la tradición de los estudios rurales europeos y estadounidenses sería también una importante fuente de inspiración para la Escuela de Estudios Campesinos en México. Así, por ejemplo, los trabajos de Redfield (1941) sobre la oposición entre el mundo urbano y el mundo rural debido a las influencias del mercado, la urbanización y la industrialización, serían la base para explicar las relaciones de dependencia del campesinado respecto a la sociedad más amplia. Los rasgos de la homogeneidad social, la solidaridad grupal y el sentido de comunidad, ya señalados por Tönnies (1887), así como la relevancia de la familia como unidad básica de la sociedad campesina, serían características destinadas a perderse conforme avanzasen los procesos de urbanización.

A partir de la conjugación de esas diversas tradiciones, y sobre la base de un gran esfuerzo multidisciplinar, la Escuela de Estudios Campesinos construirá una nueva teoría sobre el

campesinado en la que éste es concebido como una clase social con identidad propia, inserta en la comunidad, pero formando parte de un sistema más amplio donde convergen el mercado, el Estado y el resto de la sociedad (Wolf 1982; Mintz 1996) y cuyas características deben estudiarse introduciendo la perspectiva histórica (Braudel 1976). En el marco de esta nueva teoría sobre el campesinado, se establece que las relaciones entre los productores agrícolas y las fuerzas no productoras se basan en la apropiación de éstas últimas de los excedentes de los primeros, creando sobre el campesino relaciones de dominación económica, política y social (Aguilar 1966: 123).

En realidad, la Escuela de Estudios Campesinos lo que hace es revisar los planteamientos de la tradición marxista y reinterpretarlos. Así, Palerm (1998), por ejemplo, establece que el campesino posee dos insumos para su producción agrícola: la tierra y la mano de obra, y que de la combinación de ambos se produce la integración del campesinado en el mercado mediante el intercambio de excedentes por mercancías. A este sistema le denomina “autoabasto”, donde se combina el excedente campesino de la producción (mercancías) y el excedente campesino del trabajo (trabajo asalariado), si bien ambos excedentes son retribuidos por debajo de su valor real al no estar producidos según una lógica de mercado (Palerm 1998: 195). A partir de ese planteamiento, la Escuela construye las bases de lo que denomina *modo de producción campesino*, bases que sintonizan con los cuatro elementos propuestos por Theodor Shanin: i) la explotación agrícola familiar como unidad básica con múltiples funciones; ii) la labranza de la tierra y la cría de ganado como principal medio de vida; iii) la pequeña comunidad ligada a una forma de vida tradicional, y iv) la subordinación a agentes externos (Shanin 1979: 8).

La referencia del *ejido* como elemento característico del campesinado en México, comenzó a mostrar sus debilidades conforme se iba produciendo el desarrollo de la economía y la sociedad mexicana en los años 80. Ya en los inicios de la Escuela de Estudios Campesinos la referencia al *ejido* originó algún debate cuando los científicos sociales intentaron corroborar empíricamente su definición de “campesinado”. La realidad de los *ejidos* era tan diversa, que se podían encontrar en ellos muchos ejidatarios que respondían a los rasgos del campesino tal como era definido por la Escuela, pero también muchos otros que se alejaban de ese modelo ideal (por ejemplo, ejidatarios cuyas preferencias se definían según una lógica mercantil y no de subsistencia o autoconsumo). Al mismo tiempo, en

muchas zonas rurales mexicanas no sólo había campesinos ejidatarios, sino también *comuneros*⁸, *avecindados*⁹ o *poseisionarios*¹⁰, con derechos diferentes sobre la tierra y con obligaciones hacia la comunidad distintas a los de aquéllos. El campesinado mexicano se mostraba más diverso y diferenciado de lo que había establecido la Escuela de Estudios Campesinos.

Durante la década de 1980 e inicios de 1990, se cuestionó incluso la capacidad del *ejido* (*ergo*, del conjunto del campesinado) para ser una instancia real de representación en los procesos de toma de decisiones políticas en materia de agricultura (Canabal 1998: 125). A ello se le añadiría el hecho de que tanto los *ejidos* como los *ejidatarios* representaban muy poco en términos económicos para la contabilidad nacional: en promedio un *ejidatario* cultivaba 4 has de maíz, del cual lograba obtener rendimientos de 1 tonelada/has en seco y de 2.1 toneladas/has en riego (de Janvry et al. 1995: 1350).

La Escuela de Estudios Campesinos respondía a esa crítica señalando que los análisis económicos de la contabilidad nacional no contemplaban la totalidad de elementos que, en su conjunto, formaban parte de la economía campesina en los *ejidos*, especialmente la producción de policultivos y los ingresos por la venta de fuerza de trabajo o por la venta de excedentes agrícolas; criticaban, además, que las cuentas nacionales sólo tuvieran en cuenta el cultivo del maíz, cuya productividad en las explotaciones era ciertamente baja en las tierras *ejidales* (Palerm 1968).

Sin embargo, la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1992 significó un punto de inflexión, abriendo una nueva etapa en el análisis de la

⁸ La diferencia entre un *ejidatario* y un *comunero* radica en el reconocimiento de la dotación de tierra que se le haya concedido o reconocido a un *ejido* o *comunidad* durante la reforma agraria. El *ejido* es el resultado de una dotación o restitución de tierras a un grupo de población, mientras que la *comunidad* es resultado del reconocimiento y restitución de un determinado lote de tierra del que la población (principalmente indígena) había logrado conservar títulos de propiedad desde la época prehispánica.

⁹ Los *avecindados* son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal. Los *avecindados* gozan de algunos derechos similares a los *ejidatarios* (como poseer el derecho de uso a una parcela individual o el de uso de la colectiva), pero eso sólo puede estar determinado por los órganos de gobierno de cada *ejido*, que generalmente analiza cada caso individualmente (Nueva Ley Agraria 1992: Artículo 13).

¹⁰ Los *poseisionarios* son aquellos mexicanos que poseen determinada superficie de un *ejido* o *comunidad*, para cuyo efecto ha mediado la autorización de los ejidatarios constituidos en una Asamblea, pero cuyo reconocimiento no implica la obtención de todos los derechos propios de un ejidatario o comunero, sino únicamente el derecho de usufructo de la parcela o zona de uso común que se le permita (Cerón 2006:120).

agricultura mexicana y de los posibles efectos de dicho tratado sobre este sector. Ello hizo que se modificara el marco de referencia de los estudios agrarios y rurales en México, y en particular el de la Escuela de Estudios Campesinos.

Uno de los objetivos que se perseguían con la firma del TLCAN era impulsar la transformación estructural de la agricultura mexicana, así como del comercio y la oferta interna (Yunes-Naude y Barceinas 2004). Para ello, se veía como indispensable la modernización del *ejido*, con objeto de incrementar su productividad a través de una menor intervención del Estado y de una mayor inversión privada en el sector agrario mediante la creación de empresas conjuntas con los *ejidatarios*. Para ello se planteó la necesidad de que el *ejido* contara con una mayor seguridad jurídica mediante la regularización de los sistemas informales de tenencia que, durante varias décadas, se había ido desarrollando en el sector *ejidal*, y que en la práctica convertían al *ejidatario* en un titular de derechos sobre la tierra similares a los del propietario privado (Bouquet 1996). No obstante, la regularización del sistema *ejidal*, además de la adopción de otras medidas de reforma, exigía modificar el Artículo 27 de la Constitución mexicana, que había sido la garantía de los derechos campesinos y símbolo de la reforma agraria. Ello explica la reacción que suscitó en determinados sectores académicos (entre ellos, los de la Escuela de Estudios Campesinos), que calificaron la medida como una pérdida de los derechos y logros sociales obtenidos con la Revolución Mexicana (Ventura 2008; Carrillo 2010).

2.4. La reforma del Artículo 27 de la Constitución y la liberalización de las tierras

La reforma del Artículo 27 sentó las bases para la liberalización del régimen de tenencia ejidal y, con ello, modificó uno de los grandes iconos que hasta entonces habían caracterizado al campesino/ejidatario mexicano: la tierra. Si bajo el régimen ejidal la tierra estaba prácticamente blindada de cualquier tipo de transacción (al ser tratada constitucionalmente como un bien “inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible”), la reforma del Artículo 27 abrió los candados, y la tierra dejaba de ser un bien protegido por el Estado. Además, la reforma significaba la clausura de la reforma agraria al dar por finalizado el reparto de tierras, creando un nuevo modelo de relación entre los poderes públicos y el campesinado: la *organización agraria para la producción* (Carton de Grammont 1993).

En la práctica, sin embargo, la reforma del Artículo 27 representaba un acontecimiento que trascendía el ámbito jurídico y económico, ya que modificaba las bases en las se había sustentado la relación entre el Estado y el campesinado mexicanos. Como se ha comentado, desde el período cardenista, los *ejidos* habían venido actuando como el vínculo fundamental entre las comunidades campesinas, el PRI (partido en el gobierno de forma ininterrumpida desde 1928 hasta el año 2000) y sus organizaciones de base, principalmente la Confederación Nacional Campesina (CNC). La alianza campesinos-PRI se basaba en una serie de arreglos clientelares en los que el campesinado era escuchado en sus demandas a través de la CNC, y el PRI recibía apoyo electoral en compensación. Este sistema ha sido calificado por algunos autores como *corporativismo agrario* (Rojas 1995).

La reforma del Artículo 27 hay que enmarcarla en los procesos de transformación de las estructuras agrarias mexicanas, y hay que ponerla en conexión con los procesos anteriores que se han venido analizando: la desamortización de la Ley Lerdo y la reforma agraria revolucionaria. De hecho, la reforma del Artículo 27 puede verse como un nuevo proceso de desamortización, en la medida en que pone en el mercado las tierras *ejidales*, tierras que por su naturaleza jurídica estaban en condiciones muy parecidas a las de las tierras de “manos muertas”.

Al igual que con la aplicación de la Ley Lerdo y de la reforma agraria, la liberalización de las tierras propiciada por la reforma del Artículo 27 ha dado lugar a una gran diversidad de situaciones, emergiendo una realidad más diversa de lo que se pensaba una vez eliminadas las restricciones establecidas por el estatuto *ejidal*. Esta realidad mostraba una gran variedad de formas de adaptación de los regímenes de tenencia a la situación de cada *ejido*, así como formas diversas de relacionarse con el Estado y el mercado, y también efectos variados de su incidencia en los procesos de expansión urbana y en sus funciones como reservas territoriales (Gordon 1993; Olivera 2001, 2005; Valdés 1993).

Los cambios en el ejido como consecuencia de la reforma del Artículo 27 Constitucional en 1992 (al igual que en su momento ocasionara la aplicación de la Ley Lerdo en 1856), dieron pie a discrecionalidades locales y regionales durante la aplicación del instrumento de ejecución de la reforma: el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). Este programa tuvo por objetivo entregar *certificados parcelarios* (certificado de uso y disfrute de una parcela, en ningún sentido títulos de propiedad) o

certificados de derechos sobre las tierras de uso común (o ambos según el caso), así como títulos de los solares habitacionales a favor de los ejidatarios que así lo solicitaran (INEGI 2006: 3; García y Pérez 2007: 1).

Haciendo un rápido balance en este capítulo introductorio, cabe señalar el consenso existente en torno a que la reforma del Artículo 27 ha permitido añadir transparencia en el mercado de la tierra en México al clarificar las situaciones informales, confusas e incluso arbitrarias que existían en las tierras ejidales (Bouquet 1996). Además, ha permitido abrir el mercado de estas tierras a otras demandas distintas de las productivas, incorporando el valor del suelo a la hora de fijar el precio. Como consecuencia de ello, ante un sector agrario, que supone el 3.8% del PIB nacional (SIAP-SAGARPA 2010) y en el que el 22% de la población total mexicana (112 millones de habitantes) (INEGI 2010a) no dispone ni de infraestructuras ni equipamientos, la tierra ejidal ha dejado de ser percibida como un valor productivo, adquiriendo un valor como suelo. El abandono de la actividad productiva para atender otras demandas, ha hecho surgir nuevas estrategias en los antiguos campesinos ejidatarios con la finalidad de obtener otras fuentes de renta, sobre todo en aquellos *ejidos* situados en la periferia de las ciudades. De este modo, se diversifica aún más de lo que estaba la estructura social del campesinado mexicano, de tal manera que ya no es posible aceptar el modelo que proponía la Escuela de Estudios Campesinos, ni siquiera en su carácter de *tipo ideal* weberiano. Hoy nos encontramos con una estructura social y económica en el medio rural mexicano, caracterizada por una fuerte diferenciación interna, por la coexistencia de pequeñas y medianas explotaciones agrarias orientadas en gran medida al mercado, y por una intensificación de las relaciones con el mundo exterior a través de la población emigrante (cabe señalar en este sentido cómo desde 1992 a 2000 se registraron en México más de 7.5 millones de emigrantes con estancias de “larga duración”) (López 2002: 50; Del Rey 2005: 170).

No obstante, aun a pesar de esta realidad diversa y cambiante provocada por la reforma del Artículo 27 de la Constitución, y de la desaparición de las bases en que se sustentaba el sistema clientelar corporativo, el *mito ejidal* sigue presente como icono de la Revolución Mexicana, si bien más como un símbolo, que como una realidad palpable.

3. Objetivos de la investigación

Como se ha señalado al principio de este capítulo, el objetivo fundamental de esta tesis doctoral es contribuir al debate sobre la incidencia de las políticas públicas en la transformación de las estructuras de propiedad de la tierra, mostrando las limitaciones de estas políticas y cuestionando algunos de los mitos que se construyen en torno a ellas (como es el caso de las reformas agrarias). La diversidad de los territorios rurales y la variedad de las realidades agrarias a nivel local hacen que las políticas de reforma de las estructuras fundiarias (por lo general diseñadas *top-down*) encuentren serias dificultades a la hora de aplicarse, lo que limita su alcance y la magnitud de sus efectos. Asimismo, el hecho de que sean políticas insertas en contextos económicos y políticos abiertos (incluso en el caso de regímenes no democráticos) las someten a dinámicas de cambio que alteran los objetivos iniciales de los legisladores y producen consecuencias no previstas. En la práctica, son las estrategias individuales de los poseedores de los derechos sobre la tierra (campesinos, agricultores, empresarios, entre otros), según el valor (económico, social y simbólico) que le asignan al bien fundiario, las que acaban imponiéndose, y las políticas públicas se ven obligadas a modificar sus orientaciones para responder a las nuevas demandas de la población rural.

Para abordar ese objetivo general se ha tomado como referencia el caso mexicano, analizando los tres procesos de transformación de las estructuras fundiarias desde el siglo XIX hasta la actualidad: el generado por la Ley Lerdo (1856), el propiciado por la reforma agraria en el marco de la Revolución Mexicana (1910-1921) y el desarrollado por la reforma del Artículo 27 de la Constitución en 1992. Este análisis se ha realizado tanto de manera diacrónica (mostrando de forma concatenada esas tres etapas), como sincrónica (profundizando en el estudio de cada una de ellas).

Dada la variedad de situaciones a que dan lugar los procesos de transformación de las estructuras fundiarias, consideramos necesario introducir la perspectiva local, de manera que puedan establecerse comparaciones entre las diversas realidades empíricas. En esta tesis doctoral y debido a las limitaciones de tiempo y recursos (al haberse realizado desde España mediante una beca de doctorado), sólo ha sido posible seleccionar un caso de estudio: el *ejido* del municipio de La Antigua en el estado mexicano de Veracruz. No

obstante, es necesario ampliar el objeto de estudio a otras realidades locales, objetivo que dejaremos para futuras investigaciones.

El objetivo general de la investigación de tesis doctoral se ha desglosado en los siguientes objetivos específicos, referidos ya al caso mexicano y al municipio de La Antigua:

- Mostrar los usos que tenían las antiguas tierras *egidales* en ese municipio veracruzano en el siglo XIX (justo antes de la aplicación de la Ley Lerdo), y compararlos con los que la reforma agraria le asignó a los nuevos *ejidos* mediante la posterior restitución.
- Analizar la particular interpretación que las autoridades municipales de La Antigua hicieron de la Ley Lerdo, permitiendo su aplicación en antiguas tierras *egidales* que legalmente debían haber sido excluidas del proceso desamortizador y que, como consecuencia, alteró los objetivos de la política desamortizadora.
- Analizar de forma comparada el contenido del Artículo 27 en las constituciones de 1917 y 1992, mostrando las diferencias en lo que respecta a los derechos sobre la propiedad de la tierra ejidal en México.
- Analizar el modo cómo los campesinos ejidatarios en La Antigua definen sus estrategias como propietarios una vez liberalizado el mercado de las tierras ejidales.
- Analizar el contexto sociopolítico en que se desarrollaron las relaciones sociales dentro de los *ejidos*, al entender que son los factores políticos (relaciones verticales de clientelismo) y los factores sociales (relaciones horizontales y verticales de intercambio) los que pueden explicar las distintas estrategias observadas.

4. Características del lugar de estudio

El estado mexicano de Veracruz Ignacio de la Llave, mejor conocido como Veracruz, se encuentra al sur de México y cuenta con una superficie de 71.820,40Km² (7.182.040 has) (casi el 4% de la superficie nacional) y con 7.643.194 habitantes (INEGI 2011). Se encuentra en una localización privilegiada: limita al norte con el estado de Tamaulipas y el Golfo de México; al este con el Golfo de México y los estados de Tabasco y Chiapas; al

sur con los estados de Chiapas y Oaxaca; al oeste con los estados de Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí. Su situación geográfica le ha permitido ser la bisagra entre el sureste y el norte del país, convirtiendo al puerto de Veracruz en el principal puerto mexicano desde el siglo XVI. Asimismo, la situación ecológica de Veracruz le permite una producción agropecuaria potente, siendo el mayor productor nacional de chayote (*Sechium edule*), piña, caña de azúcar, arroz palay, papaya y naranja; de captura pesquera de lebrancha y ostión, así como de carne de aves y bovino en canal (INEGI 2006b).

Veracruz es, también, el estado con más ejidos y ejidatarios de México: 3.337 ejidos y 234.813 ejidatarios, respectivamente (Ginzberg 2000: 721). Esta situación no es casual, sino que es el resultado de procesos políticos y sociales derivados del proceso postrevolucionario.

A principios de 1923, un grupo de renombrados *agraristas* veracruzanos decidieron crear una central campesina con vocación nacional. Para ello, iniciaron una gira por diferentes poblados de la región. El primer punto de visita fue la ex hacienda Salmoral, en el Municipio de La Antigua (al noroeste del estado), donde los *agraristas* transmitieron, con bastante éxito, su discurso e ideas a los campesinos del lugar. Así se inició la historia de la Liga Nacional Campesina (LNC) antecesora de la actual CNC.

Durante una de las tantas rebeliones que existieron con el fin de derrocar al gobierno postrevolucionario, uno de los líderes agraristas más renombrados, José Cardel, fue atrapado, apresado y llevado al pueblo de San Francisco de las Peñas, donde se le torturó y finalmente asesinó. Este hecho ocasionó que el lugar cambiara de nombre por el del mártir agrarista (José Cardel) y que, en 1925, debido al auge económico que conllevó el establecimiento de la estación del ferrocarril¹¹, la *Villa José Cardel* fuera reconocida como la capital del municipio de La Antigua.

La Antigua es hoy un pequeño poblado situado a 28 kilómetros del puerto de Veracruz y a 90 kilómetros de Xalapa, la capital del estado. Su ubicación ha sido estratégica desde el siglo XVI, cuando la capital de Veracruz se fundó en la Villa Rica de la Vera Cruz (1519), hoy San Juan de Ulúa. En 1524 la capital se trasladó a la aldea de La Antigua, un lugar que

¹¹ Durante el siglo XIX el establecimiento de esta infraestructura fue imprescindible para la dinámica económica regional pues permitía transportar la producción de caña de azúcar de las haciendas locales hacia el puerto de Veracruz.

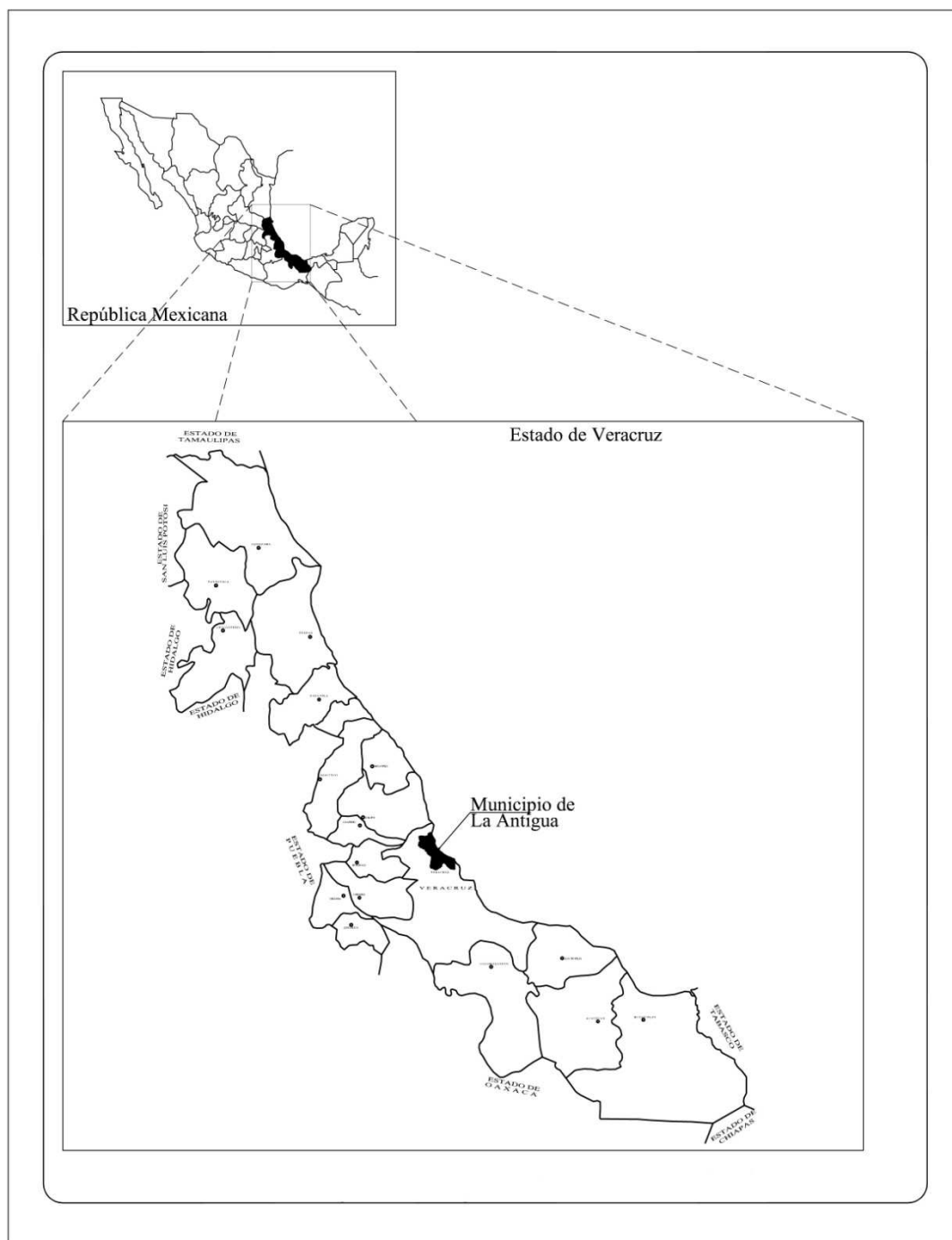
ofrecía protección frente a piratas y permitía desembarcos fáciles. Aunque la población militar se mezclaba con la población civil, La Antigua no era un lugar donde las familias de la sociedad española pudieran echar raíces: se trataba de una base militar encargada de custodiar la importación y exportación de mercancías de España a la Nueva España, y viceversa. Más tarde, artesanos y comerciantes de Andalucía, Extremadura y Castilla llegaron a establecerse allí.

En 1600, la capital del Veracruz se trasladó, de nuevo, de La Antigua a San Juan de Ulúa. Para diferenciar entre los dos sitios, el lugar situado en las llanuras del Sotavento fue denominado *La Antigua Veracruz* (Blázquez 2000: 58). A partir de entonces, el pueblo se convirtió en la capital del municipio, pero, como ya se ha mencionado, en 1925 dejó de serlo frente a la expansión económica y de infraestructuras que estaba adquiriendo San Francisco de las Peñas, desde 1975 conocida como *Ciudad Cardel*.

Hoy en día, La Antigua es una de las cinco principales localidades del municipio (junto a la citada Ciudad Cardel, El Modelo, El Salmoral y Nicolás Blanco). Tiene un clima cálido húmedo con lluvias en verano (1.100-1.300mm) y una temperatura media de 24-26°C (INEGI 2009). La vegetación típica es la sabana y pastizal natural, que ha sido utilizada para el pastoreo de ganado. El tipo de suelo predominante es *vertisol* y, cuando se riega, puede sostener los cultivos de algodón, trigo, sorgo y arroz. Actualmente, el área se utiliza para la cosecha de caña de azúcar (Gómez et al. 2010; FAO 2006).

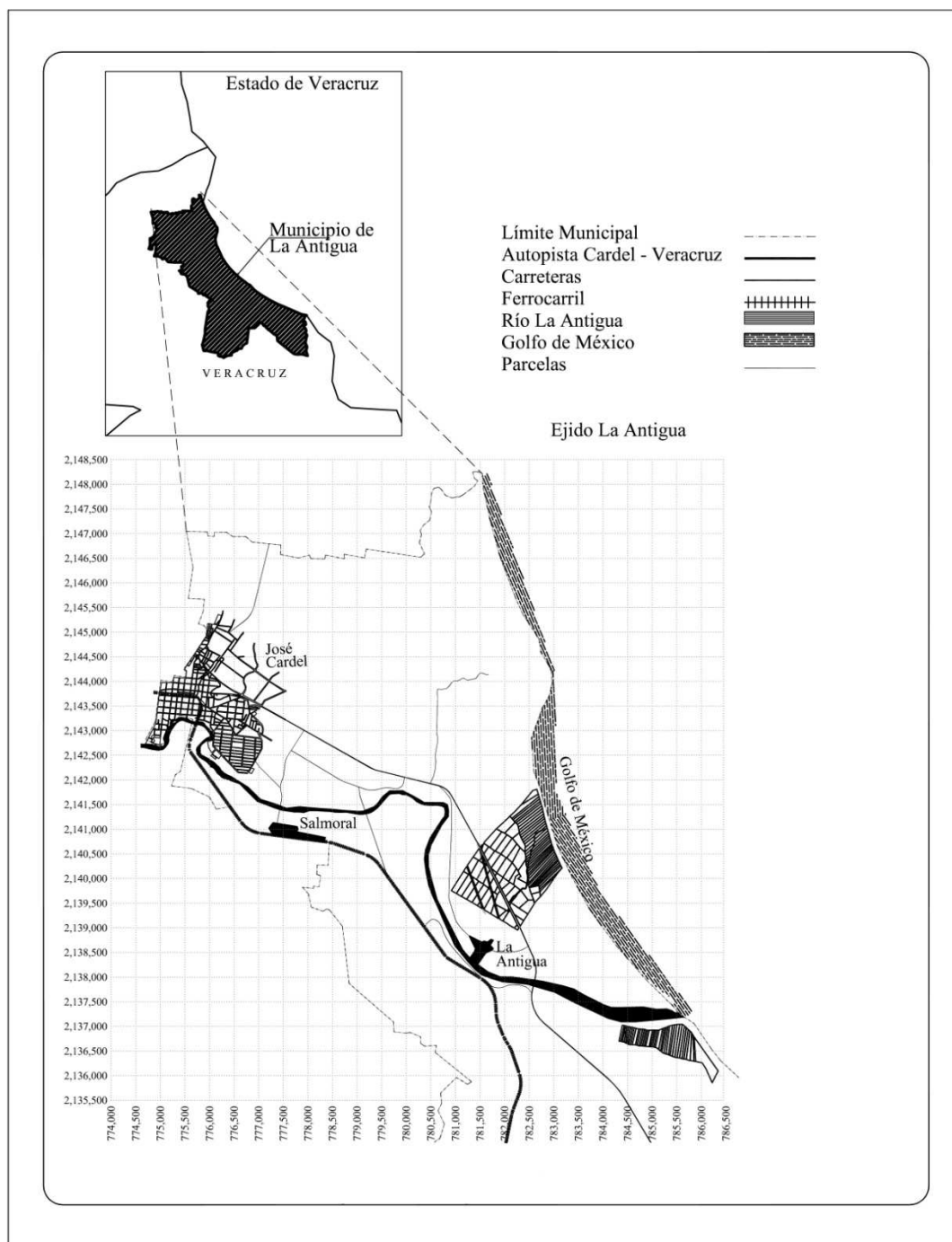
El centro habitacional del *ejido* es el poblado de La Antigua, y cuenta con un núcleo de población de 988 habitantes (INEGI 2010a) encontrándose cerca tanto de la carretera principal que une el norte del país con el sur por el Golfo de México, como del río La Antigua. Actualmente, La Antigua sigue siendo un lugar estratégico por su ubicación, sus recursos naturales y su cercanía al puerto de Veracruz. A continuación, se presentan los mapas que representan su localización.

Mapa 1
El estado de Veracruz y la localización del Municipio de La Antigua



Fuente: Elaboración de José Feliciano Esteban Luna 2011 basado en Planoteca del Registro Agrario Nacional, Acta de la Asamblea General de Ejidatarios 1990 y 1999.

Mapa 2
El Municipio de La Antigua



Fuente: Elaboración de José Feliciano Esteban Luna 2011 basado en Planoteca del Registro Agrario Nacional, Acta de la Asamblea General de Ejidatarios 1990 y 1999.

Actualmente, el 93% (3.459) de los ejidos veracruzanos pueden avalar el derecho de sus ejidatarios para el retiro total o parcial de sus propiedades en el interior de éstos. En caso de llevarlo a cabo, deben cancelar su registro en el Registro Agrario Nacional y formar parte del régimen de propiedad privada, regulado por el derecho civil. Esto significa adoptar el régimen de dominio pleno (Gracia 2008: 60). No obstante, sólo 106 ejidos en 45 municipios de Veracruz han adoptado el régimen de dominio pleno o propiedad privada (0.26% de la superficie total del estado veracruzano) (Gracia 2008: i). Esto significa que la propiedad ejidal sigue siendo un régimen preferido por los ejidatarios locales.

De los 106 ejidos que han optado por poner en régimen de dominio pleno parte o la totalidad de sus superficies de tierra, han buscado hacerlo para ingresar en el mercado de tierras. Ante incentivos como la expansión de urbana y de infraestructuras, el desarrollo industrial y turístico e, incluso, la búsqueda de créditos bancarios o la inversión con agentes privados, los ejidatarios tienen la expectativa de vender sus propiedades (Gracia 2008: 62-66). Estos incentivos están relacionados con la localización de los *ejidos* y con los recursos naturales con los que cuentan. De esta forma, sólo un tercio de la superficie que se encuentra en dominio pleno se perfila con vocación productiva, mientras el resto se destina a la expansión urbana o de infraestructuras (Gracia 2008: i).

A pesar de su pasado agrarista, el *ejido* La Antigua es uno de los que ha optado por el régimen de dominio pleno, por lo que su estudio es un buen ejemplo para analizar las estrategias locales en el marco de la liberalización de la tierra generada por la reforma del Artículo 27 de la Constitución, y mostrar algunos de los factores explicativos de ello, tales como el bajo nivel de capital social/relacional como base de cohesión de los ejidatarios, y el ejercicio *de facto* de los derechos de propiedad.

5. Lógica de investigación

Como se ha señalado, la investigación desarrollada en esta tesis doctoral es de carácter exploratorio, centrada en el estudio de un caso (el *ejido* del municipio veracruzano de La Antigua). Esta tesis doctoral no persigue, por tanto, contrastar empíricamente ninguna hipótesis, sino analizar en profundidad el caso seleccionado y utilizar la información obtenida, para responder a las preguntas de investigación planteadas en el comienzo del

proyecto: ¿inciden realmente las políticas públicas en la transformación de las estructuras de la propiedad de la tierra, o es el mercado y las estrategias individuales de los propietarios las que acaban imponiéndose finalmente?; ¿cuáles son los factores que explican las estrategias de los propietarios de tierras a la hora de definir sus preferencias en contextos de liberalización?

Las respuestas a esas preguntas constituyen el producto final de esta tesis doctoral, permitiendo avanzar en el debate científico-social sobre las limitaciones de las políticas públicas en el proceso de transformación de las estructuras fundiarias. Esa, y no otra, es la real contribución de la tesis doctoral al citado debate, dado que el valor de los estudios de caso radica precisamente en su carácter exploratorio, es decir, en la capacidad que este tipo de estudios ofrecen al investigador para, a partir de la información recogida a lo largo del desarrollo del proyecto, dialogar con las preguntas iniciales de investigación y, como resultado de ese diálogo, formular hipótesis que les sirvan de inputs a futuros investigadores.

6. Metodología y plan de investigación

Desde su inicio, esta investigación ha procurado abordar el objeto de estudio desde una perspectiva interdisciplinar, donde la sociología, la antropología, el derecho y la historia, han desempeñado un papel fundamental. Esa vocación de interdisciplinariedad ha permitido un análisis diacrónico y sincrónico de la realidad social y el empleo de diversas herramientas (cualitativas, bibliográficas, documentales, históricas y cartográficas) para la recogida del material empírico.

A continuación se presenta el plan de investigación sobre el cual se ha seguido la investigación y que corresponde a cada uno de los años contemplados por el programa de doctorado español:

1ª Fase: revisión bibliográfica sobre la cuestión agraria en México y Veracruz

Esta fase se desarrolló de forma inicial en las instalaciones de la Universidad de Córdoba (UCO) y se concluyó en las del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC). Se inició con un recorrido bibliográfico sobre la cuestión agraria mexicana en el último medio

siglo, abordándose diversas lecturas dentro de una cronología que permitiera delimitar el contexto general de los cambios suscitados en el mundo rural y agrario y su repercusión en las ciencias sociales. De forma paralela, se realizó una revisión estadística y geográfica en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), sobre la región Sotavento de Veracruz, en general, y sobre el municipio de La Antigua, en particular. Se estableció un plan sistemático de lecturas sobre la región, comenzando con trabajos históricos que estudiaban la zona desde finales del siglo XIX, hasta trabajos más contemporáneos realizados en la primera década del presente siglo XXI. Con ello se buscó conocer las particularidades locales del estado de Veracruz, explorando la literatura existente sobre el poblado de La Antigua, mencionado principalmente en los trabajos referentes al XVI. También se realizó una revisión hemerográfica de la situación de La Antigua desde 1992, de la cual se logró completar un interesante archivo sobre la venta de las tierras ejidales.

2ª Fase: primer trabajo de campo (trabajo de archivo y realización de entrevistas)

Esta fase se desarrolló en el marco de investigación ofrecido por dos instituciones: la Universidad Veracruzana (UV), en concreto el Instituto de Antropología de la Universidad Veracruzana, y el IESA-CSIC, y estuvo dividido en dos etapas relacionadas entre sí: el trabajo de campo (realización de entrevistas a informantes cualificados) y el trabajo de archivo y documentación.

El trabajo de campo en esta primera estancia de investigación en Veracruz fue de 45 días y estuvo supervisada por el Instituto de Antropología de la UV, donde la antropóloga Sofía Larios León supervisó personalmente el trabajo realizado por la doctoranda en la zona de La Antigua. En este primer trabajo de campo se buscó conocer la zona, reconocer el área de estudio y hacer los primeros acercamientos de identificación con el poblado, localizando a informantes clave. De forma paralela, se realizaron entrevistas exploratorias con ancianos del lugar, con la finalidad de obtener datos que ayudaran a contextualizar la situación del poblado y de sus habitantes durante la reforma agraria y el periodo postrevolucionario.

La estancia de investigación en la ciudad de Xalapa permitió culminar la primera fase de trabajo de archivo en el Archivo Histórico del Estado de Veracruz y en el Registro Agrario

Nacional (oficina de Veracruz), lo que permitió conocer el proceso revolucionario y los avatares de la reforma agraria aplicada en La Antigua. Asimismo, como parte de la fase de trabajo bibliográfico, se visitaron las instituciones de investigación antropológica y sociológica del Estado de Veracruz concentradas en Xalapa, para obtener información reciente de estudios realizados sobre La Antigua. Las instituciones visitadas fueron las siguientes: la Biblioteca Central de la Universidad Veracruzana; la Biblioteca del Centro de Estudios Superiores sobre Antropología Social, y la Biblioteca del Instituto de Antropología de la UV (donde se recopiló bibliografía local a la que no es posible acceder desde las bases de datos como Web of Knowledge).

Finalmente, con toda la información recopilada tanto en las etapas de trabajo de campo como de las de trabajo de archivo y bibliográfico, se realizó en las instalaciones del IESA-CSIC de Córdoba la sistematización, lectura y revisión de los datos obtenidos. Una vez estudiados, se planteó la necesidad de conocer con mayor profundidad los procesos de transformación de las estructuras fundiarias desde la perspectiva teórica de los derechos de propiedad, inquietud que influyó en la definición de una tercera fase del plan de investigación.

3ª Fase: segundo trabajo de campo, trabajo de archivo y estancia de investigación

En esta tercera fase, la doctoranda obtuvo una beca del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de España para la obtención del Doctorado Europeo, que le permitió realizar una estancia de tres meses en el Institute of Housing and Urban Development Studies (IHS) de la Universidad Erasmus de Rotterdam, Holanda. Allí tuvo la oportunidad de participar en el curso de postgrado *Manejo de Suelo y Regularización de Asentamientos Irregulares*, en el que obtuvo una panorámica general de los derechos de propiedad y usos de suelo, con ejemplos diversos alrededor del mundo, así como de los mecanismos sociales utilizados para la resolución de conflictos en torno a la tierra e incluso de las formas de negociación utilizadas por el Estado y los agentes privados. Finalizado el curso, la doctoranda obtuvo el diploma de postgrado como experta en la materia. La estancia en el IHS permitió que la doctoranda, además, recibiera comentarios a su trabajo de tesis por parte de investigadores del instituto y consultores internacionales en políticas de suelo, principalmente de Carlos Morales-Schechinger.

Posteriormente a la estancia en Holanda, la doctoranda sistematizó los conocimientos adquiridos para ir analizando con mayor profundidad su caso de estudio en las instalaciones del IESA-CSIC. De ese análisis surgió la necesidad de realizar una segunda estancia de investigación (de duración similar a la primera) en el Instituto de Antropología de la Universidad Veracruzana, contando de nuevo con el asesoramiento de la antropóloga Sofía Larios, que no sólo inspeccionó las incursiones en campo de la doctoranda, sino que le amplió la panorámica de la región a través de su profundo conocimiento de los procesos agrarios en la zona. Los trabajo en campo incluyeron observación participante, delineo de mapas y planos, entrevistas con líderes y políticos locales y debate con académicos. Asimismo, se continuó el trabajo de archivo.

4ª Fase: redacción de los primeros borradores de tesis doctoral, realización del tercer trabajo de campo, redacción de artículos y envío a revistas ISI

Una vez recopilados los datos de campo, de archivo (incluidos los cartográficos), estadísticos y bibliográficos, la cuarta y última fase del plan de investigación se inició con la redacción de un primer borrador de tesis doctoral. No obstante, este proceso estuvo constantemente sujeto a la corroboración de los datos empíricos, por lo que fue necesario establecer una nueva estancia de investigación en la zona de estudio. Dicha estancia le permitió a la doctoranda completar alguna información, contratar otra y profundizar en las diversas interpretaciones, redundando en una mejora del texto final de la tesis doctoral. Fruto de ese trabajo, se escribieron tres artículos de investigación, que fueron enviados a tres revistas españolas indexadas e incluidas en el SSCI: *Historia Agraria: Revista de Agricultura e Historia Rural*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* y *Revista Internacional de Sociología (RIS)*. Dos de las tres revistas ya han emitido sus dictámenes sobre los artículos, siendo positivos, pero sugiriendo cambios, lo que permitirá que, tras la lectura de la tesis doctoral, puedan publicarse como resultado colateral del trabajo de investigación.

7. Estructura de la tesis doctoral

La tesis doctoral se divide en dos partes bien diferenciadas: en la primera se exponen las bases teóricas y metodológicas de la investigación realizada, y en la segunda se presentan

los resultados del análisis efectuado sobre los tres grandes procesos de transformación de las estructuras fundiarias mexicanas.

La Primera Parte comienza con un primer capítulo (introdutorio), donde se expone el marco de referencia, así como el tema de investigación y la metodología utilizada. El objetivo de este primer capítulo es presentar el contexto donde se sitúan las grandes preguntas de la investigación y ofrecer algunos de los elementos metodológicos que han orientado a la doctoranda, además de exponer el plan de trabajo seguido en la recogida del material empírico.

En el Capítulo II se exponen los elementos fundamentales de los dos enfoques teóricos en los que se ha basado este trabajo de tesis doctoral y en los que se han construido las preguntas de investigación. Uno de esos enfoques es el del “capital social”, ya que se parte de la consideración de que los niveles de cohesión social dentro de los *ejidos* son uno de los factores que explican las estrategias campesinas tras el proceso de liberalización de la tierra. El otro enfoque es el de la “baraja de los derechos de propiedad”, ya que este trabajo analiza cómo las estrategias campesinas respecto a la tierra se ven también influidas por el modo como han venido ejerciendo los *ejidatarios* los diversos derechos sobre la tierra.

La Segunda Parte comienza con el Capítulo III: “*De la Ley Lerdo a la Reforma Agraria en México: desamortización y restitución de los ejidos en el municipio de La Antigua (Veracruz)*”. Este capítulo es de naturaleza histórica y ofrece información sobre la génesis y desarrollo del poblado de estudio (el municipio de La Antigua) y de las pautas que siguió el proceso de desamortización de las tierras comunales (y de los antiguos *egidos*) a partir de la Ley Lerdo. A continuación se analizan las transformaciones producidas por la reforma agraria revolucionaria y postrevolucionaria, no sólo en los derechos de propiedad, sino también en los usos de las tierras. Se muestra cómo anteriormente a la reforma agraria, las antiguas tierras *egidales* del siglo XIX habían tenido la finalidad de ser espacios territoriales para la expansión de los poblados y para el desarrollo de actividades que suponían un uso común del suelo compartido, como la ganadería. Se analizan los efectos del reparto de tierras revolucionario en la disponibilidad de reserva territorial y se reflexiona sobre las consecuencias futuras que ha podido tener en la expansión urbana. Además, se ofrece información sobre el contexto de formación del *ejido* La Antigua, en medio de la violencia revolucionaria y postrevolucionaria, denotando de ese modo el

ambiente sociopolítico de la época y mostrando cómo en ese contexto pueden encontrarse algunas de las claves explicativas del escaso stock de capital social existente en este municipio y que permiten comprender las posteriores estrategias desarrolladas por los campesinos ante la liberalización de las tierras generada por la reforma del Artículo 27 de la Constitución.

El Capítulo IV: “*Cambio y continuidad en los derechos de propiedad sobre las tierras ejidales en México: discutiendo los efectos de la reforma del Artículo 27 de la Constitución*” analiza los efectos de la reforma del Artículo 27 de la Constitución mexicana en la transformación de las estructuras fundiarias de los *ejidos*. Mediante la aplicación del modelo de Payne (2004), se analiza cómo la reforma promovió los derechos individuales de los ejidatarios sobre la tierra, aunque redujo los derechos comunales. El capítulo muestra cómo los efectos de la reforma no pueden entenderse sin contemplar las dinámicas sociales ya existentes dentro del *ejido*, de tal modo que la ausencia de conflicto entre los ejidatarios de La Antigua se explica porque los derechos individuales sobre la tierra venían siendo ejercidos *de facto* antes de la reforma. El capítulo concluye señalando que la reforma del Artículo 27 lo que hizo fue activar dinámicas sociales preexistentes, que en el caso de La Antigua explican las estrategias individuales adoptadas por los ejidatarios al disponer jurídicamente del dominio pleno sobre la tierra.

El Capítulo V (redactado en inglés): “*Social capital formation in Mexican ejidos: land decisions after the reform of Article 27 of the Constitution. What’s individual remains individual*” analiza precisamente el entramado social dentro del *ejido* de La Antigua, mostrando el bajo nivel de capital social generado y los factores que podrían explicarlo (las características históricas de los procesos de desamortización y reforma agraria, la verticalidad de las relaciones del *ejido* con el sistema político, la escasa cohesión social existente entre los ejidatarios,...).

Finalmente, se aporta un apartado de Conclusiones en el que se discute el proceso de contratación empírica de las preguntas planteadas al inicio de la investigación, y se plantean algunas de las cuestiones que ha dejado abiertas esta tesis doctoral y que constituyen *inputs* para futuros proyectos de investigación.

CAPÍTULO II

**BASES TEÓRICAS DE
LA INVESTIGACIÓN:
Capital Social y
Derechos de Propiedad
sobre la Tierra**

La investigación realizada en esta tesis doctoral tiene por objetivo contribuir al debate sobre las limitaciones de las políticas de transformación de las estructuras fundiarias, tomando como referencia las políticas aplicadas en México. Para lograr este objetivo y responder a las preguntas planteadas inicialmente, se ha considerado conveniente tomar como guía algunos enfoques teóricos que permitan dilucidar los factores explicativos de las estrategias ejidales en torno a la tierra.

La literatura especializada apunta que tales factores están muy relacionados con el contexto jurídico (es decir, con las expectativas de los ejidatarios respecto al ejercicio real de los derechos sobre la tierra), pero también con el contexto social (es decir, con las restricciones que, en forma de normas o reglas informales, la comunidad impone al uso individual de la tierra por parte de sus miembros). En la práctica, es una combinación de ambos tipos de factores la que, en un contexto político similar, permite explicar por qué en una comunidad sus habitantes definen de una determinada manera sus estrategias (por ejemplo, primando los intereses individuales sobre los colectivos) y hacen un determinado uso de sus derechos sobre la tierra (por ejemplo, dándole prioridad al valor de cambio con fines especulativos, sobre el valor de uso agrícola) y en otra comunidad, por el contrario, tales usos y estrategias responden a actitudes y lógicas de comportamiento diferentes (por ejemplo, priorizándose la lógica colectiva y dando preferencia al valor productivo de la tierra).

Por ello, se han tomado como referencias teóricas de esta investigación de tesis doctoral el enfoque del “capital social” y el de la “baraja de derechos de propiedad”, ya que se considera que la confianza generada en el seno de una comunidad rural y los lazos de cohesión existentes entre sus miembros (capital social), condicionan el comportamiento de los ejidatarios a la hora de ejercer realmente sus derechos sobre la tierra, restringiendo o ampliando el abanico de posibilidades que les ofrece el marco jurídico que regula esos derechos (baraja de derechos).

Ambos enfoques se encuentran relacionados en los temas que giran en torno al ejercicio de los derechos sobre la tierra. De hecho, la confianza (base fundamental del enfoque del capital social) es un elemento transversal en las relaciones sociales y un factor relevante en las dinámicas de cooperación, estando presente en muy diversas áreas de la vida cotidiana,

entre ellas en la forma en que los individuos o comunidades gestionan sus recursos, como es el caso de los derechos de propiedad.

La premisa de que un mismo recurso no puede utilizarse simultáneamente y satisfacer necesidades en competencia (el debate sobre la escasez) ha influido en los estudios económicos y sociales, dando lugar a la creación de instituciones encargadas de asignar derechos sobre los recursos disponibles (Leclair 1974; Burling 1974). La institución de la *propiedad* es una de esas instituciones, desempeñando la confianza un papel fundamental para legitimar los derechos sobre un recurso y para extender su reconocimiento no sólo dentro de la comunidad, sino también fuera de ella.

A lo largo del tiempo, los derechos de propiedad se han establecido sobre la base de un consenso social acerca de lo que un individuo o grupo de individuos tienen derecho a hacer o no sobre un determinado bien. La finalidad de regular estos derechos es resolver disputas, por lo que la figura jurídica de la propiedad es una institución cuya utilidad radica en su capacidad para dar respuesta a las demandas sobre estos temas (Azuela 2010: 79).

En una economía de mercado, la realización de transacciones voluntarias con amigos o extraños dentro del marco legal fijado por la ley, implica mecanismos e incentivos, por lo que la existencia de una estructura legal sólida que dé seguridad a los ciudadanos en los derechos de propiedad incrementa la confianza social (Berggrent y Jordhal 2005). No obstante, cada sociedad enfatiza distintos mecanismos y regulaciones en materia de propiedad, ya sea basándose en el derecho positivo o en el derecho consuetudinario, la costumbre o la cultura (Armen y Demsetz 1973). Sea como fuere, el elemento de la confianza es fundamental, ya sea en el funcionamiento del sistema legal de los derechos de propiedad, ya sea en el ámbito de las relaciones basadas en la costumbre o en las normas sociales.

En este capítulo se plantean los conceptos e ideas más relevantes para esta investigación dentro del estado del arte de ambos enfoques teóricos. En un primer apartado, se hace una aproximación al concepto de “capital social” destacando sus rasgos más característicos y su principal elemento constituyente: la confianza social. En un segundo apartado se analiza el enfoque de la “baraja de derechos”, como herramienta de utilidad para comprender los cambios producidos en los regímenes de tenencia de la tierra en México. Finalmente,

mediante una combinación de ambos enfoques se ofrecen algunas ideas para abordar el análisis de las estrategias de los ejidatarios en el contexto de liberalización de la tierra tras la reforma del Artículo 27 de la Constitución mexicana, análisis que ocupará uno de los capítulos centrales de esta tesis doctoral.

1. El enfoque del “capital social”

Instituciones como el Banco Mundial sostienen que, cada vez más, la realidad muestra que la cohesión en el interior de un grupo o comunidad es fundamental para su bienestar y prosperidad. Los estudios actuales sobre las dinámicas del desarrollo indican que, en la práctica, tales dinámicas responden a una combinación de lógicas ascendentes (*bottom-up*) y descendentes (*top-down*). Por esta razón, la presencia en el nivel macro de una buena red de instituciones públicas y privadas, así como de una oferta de políticas públicas, no es suficiente para explicar el éxito de las dinámicas de desarrollo en una comunidad, ya que se hace también necesario que los individuos confíen y cooperen entre sí, mantengan un cierto nivel de cohesión social a nivel micro y confíen en las instituciones que los representan y se ocupan de gestionar los intereses generales.

Para estudiar la interacción entre ambos niveles (macro y micro) de las dinámicas de desarrollo se viene utilizando el enfoque del “capital social”, ya que ofrece ideas sobre el papel que desempeña en esas dinámicas la confianza, tanto entre individuos como entre instituciones, convirtiéndose desde hace una década en una relevante herramienta estratégica (Banco Mundial 2011; Moyano et al. 2010).

1.1. Sobre el concepto de “capital social”

El *capital social* es un concepto construido a partir de observar el conjunto de redes, normas e instituciones que, basadas en la confianza y la cooperación, componen el tejido social de una comunidad y contribuyen a su funcionamiento (Woolcock y Narayan 2000). Los orígenes del interés por estos temas se sitúan en las primeras etapas de la sociología, en medio del debate sobre la relación entre la confianza, las redes sociales y el funcionamiento de la nueva sociedad industrial. En ese contexto, los procesos de industrialización y urbanización estaban rompiendo los lazos tradicionales y las

instituciones de referencia comunitaria ante el avance de la lógica individual. Los problemas de cohesión (y su corolario en forma de anomia y alienación) surgidos conforme se intensificaba el proceso de individualización en las sociedades industrializadas, permitieron que se fuera abriendo paso un cierto consenso en torno a la necesidad de prestar atención a la importancia de los vínculos sociales como elemento fundamental para el buen funcionamiento de la sociedad e incluso del propio sistema económico (recuperando la tesis de Adam Smith de *La teoría de los sentimientos morales*, según la cual el mercado no puede funcionar bien sin la existencia de vínculos sociales de confianza entre los individuos) (citado por Moyano 2007: 3).

Conforme se hizo más evidente la importancia de los vínculos sociales y las normas de confianza, se fue produciendo un acercamiento entre disciplinas académicas (sociología y economía) que habían estado tradicionalmente separadas, convergiendo cada vez más en los estudios sobre el desarrollo hasta el punto de dar lugar a la nueva disciplina de la “sociología económica” (Smelser 2005). El concepto de *capital social* se convertiría en el nexo de unión entre ambas disciplinas a la hora de abordar el estudio de las dinámicas de desarrollo, siendo el principal referente teórico en muchos de los proyectos que se realizaron en la década de 1980 y 1990 en este ámbito temático.

No obstante, el concepto de *capital social* venía utilizándose desde los años 60 en el análisis de las redes sociales en los estudios de juventud, así como en los estudios sobre las redes familiares y su influencia en el rendimiento escolar (Hanifan 1916; Loury 1977). En la década de 1970, recuperando el concepto weberiano de “acción social” (Weber 1921), el sociólogo francés Pierre Bourdieu (1972 y 1986) entabló un debate con los economistas mostrando la importancia de analizar los caracteres no tangibles de la acción social, tales como los vínculos de cooperación y las normas sociales de confianza.

Siendo receptivo al requerimiento de Bourdieu, el economista Gary Becker (1974), basándose en la teoría de la demanda del consumidor trató de analizar cuantitativamente los elementos tangibles de las redes sociales, aportando la idea de que las interacciones entre los individuos dentro de un grupo social pueden explicarse mediante las herramientas básicas de la teoría económica, es decir mediante modelos formales (por ejemplo, las interacciones de los individuos dentro una familia pueden medirse a través de un modelo matemático) (Becker 1974: 1065).

Bourdieu (1986) insistió en su postura de que no todas las prácticas sociales podían medirse en términos económicos: “Como todo el mundo sabe, las cosas sin precio tienen su precio, y [hay una] extrema dificultad de convertir ciertas prácticas y ciertos objetos en dinero”. Así, dividió el capital en tres formas: i) *capital económico*, directa e inmediatamente transformable en dinero (puede ser institucionalizado en forma de derechos de propiedad) ii) *capital cultural*, transformable, bajo ciertas condiciones, en capital económico (puede institucionalizarse en forma de cualificaciones educativas) y iii) *capital social*, relaciones sociales o “contactos” (puede transformarse, bajo ciertas condiciones, en capital económico y puede institucionalizarse en formas de pequeña nobleza) (Bourdieu 1986:2).

El planteamiento del capital social de Bourdieu reconoció la importancia de la comunidad en la construcción de la confianza generalizada, pero sin olvidar la importancia de la elección individual para la creación de una sociedad cohesionada (Ferragina 2009). La aportación de Bourdieu radicó en que el capital social podía entenderse como el agregado de los recursos potenciales y redes de un individuo, ligados a la posesión de un canal de relaciones (sostenible y más o menos institucionalizado) que ambas partes conocen y reconocen. Estas relaciones pueden existir en intercambios materiales y/o simbólicos que ayudarían a mantenerlas (por ejemplo, un conjunto de actos institucionalizados, diseñados simultáneamente para formar e informar a los individuos dentro del grupo, generalmente, bien decretados, mantenidos y reforzados mediante intercambios) (Bourdieu 1986: 7).

Bourdieu explicó que el volumen de capital social que un individuo posee depende del tamaño de su canal de contactos y de lo que, a su vez, pudiera movilizar. El volumen de capital social se cuantifica por el propio capital que posee cada uno de aquellos a los que el individuo estuviera conectado, generando un efecto multiplicador. Esta reproducción del capital social presupone un esfuerzo creciente de sociabilidad, una serie continua de intercambios en los que el reconocimiento se afirma y se reafirma. Dicho trabajo requiere un gasto de tiempo, energía, e incluso de capital económico, pero sólo puede ser lucrativo si se invierten ciertas habilidades (conocimiento de relaciones familiares, de contactos reales o capacidades para usarlas) y se tiene una disposición para adquirirlas y mantenerlas (Bourdieu 1986: 7-8).

James S. Coleman (1988) se insertó en la discusión llevada fundamentalmente entre la sociología y la economía, e intentó hacer una orientación teórica que incluyera elementos de ambas corrientes a favor de un mejor desarrollo del concepto de “acción social”. Aceptó el principio de acción racional o acción con sentido (*purposive action*) e intentó mostrar cómo en contextos particulares dicho principio de racionalidad puede influir no sólo en las acciones de los individuos en estos contextos, sino también en el desarrollo de la organización social (Coleman 1988: S95-S96).

Coleman logró definir el concepto de “capital social” a partir de la noción weberiana de “acción racional” (una variante de la acción social de Weber), rechazando las premisas individualistas y aceptando que el control e interés de cada individuo sobre ciertos recursos lo eran en función de su relación con otros individuos (Hardin 2003: 3). De este modo, el “capital social” se convierte para Coleman en “capital relacional”, erigiéndose en un importante recurso no sólo para los individuos, sino para el grupo donde éstos se insertan: un grupo en donde se dé un alto nivel de capital social (relacional) entre sus miembros, dice Coleman, estará en mejores condiciones para abordar proyectos cooperativos que otro grupo sin estas características (Coleman 1988: S98-S101).

Coleman examinó tres dimensiones del “capital social”: i) las obligaciones y expectativas; ii) los canales de información y iii) las normas sociales en forma de sanciones o recompensas. La primera (*obligaciones y expectativas*) depende de dos elementos: la fiabilidad del ambiente social (es decir, que las obligaciones sean re-pagadas), y la existencia de un alcance real de las obligaciones adquiridas. Esto lo explicó de la siguiente manera: si A hace algo por B y confía en que B le sea recíproco en el futuro, se establece una expectativa en A y una obligación por parte de B. Esta obligación puede ser concebida como un *pagaré* que posee A por el desempeño de B. Estos pagarés constituirán un gran cuerpo de crédito al que A puede apelar si le es necesario, a menos que existan malas deudas que no serán re-pagadas (Coleman 1988: S102). Esta sería, para Coleman, la base del funcionamiento de sociedades donde “la gente siempre está haciendo cosas por ellos y entre ellos”.

El *potencial de información* inherente en las relaciones sociales sería la segunda dimensión del “capital social”. Los canales de información fueron descritos por Coleman como importantes para proveer de una base para la acción. Sin embargo, obtener información es

costoso, y como mínimo, requiere atención. Los canales de información no generan pagarés, sino que proveen de una obligación mantenida por el desempeño de otros o por su fiabilidad, pero sólo por la información provista (Coleman 1988: S104).

Finalmente, las *sanciones o recompensas efectivas* constituyen una poderosa, aunque a veces frágil, dimensión del “capital social, ya que pueden, por ejemplo, inhibir la propensión a cometer delitos o bien ofrecer incentivos sociales a los niños por tener un buen rendimiento escolar en la escuela. Coleman señala que la existencia de normas sociales prescriptivas en la que, gracias a ellas, los individuos se olvidan de actuar según sus intereses particulares y se guían según los intereses de la colectividad, es la base de la fortaleza de las comunidades, sobre todo si esas normas están, además, reforzadas por el apoyo social que genera a quien las cumple, por el estatus que le otorga al individuo que se guía por ellas y, en general, por el honor que le otorga, amén de otras posibles recompensas. Tales normas son también un elemento fundamental de cohesión de las familias y el motor que facilita el desarrollo de los nuevos movimientos sociales. En algunos casos, las normas se interiorizan, mientras que en otros casos son respaldadas a través de recompensas a acciones desinteresadas (Coleman 1988: S104-S105).

En 1990, el concepto de “capital social” ganó importancia y fue objeto de un programa de investigación del Banco Mundial sobre el desarrollo en los países pobres. Comenzó a ser aceptado como un elemento que, basado en la confianza, mejora el funcionamiento de la comunidad y facilita la cooperación entre los individuos, pasando a ser concebido no como un recurso individual, sino como un atributo de la propia comunidad (Putnam 1993: 167).

A partir de esos estudios sobre el desarrollo en países pobres, la noción de “confianza” fue tratada como el rasgo fundamental del enfoque del “capital social”, siendo considerada como uno de los factores más relevante para explicar el éxito o fracaso de los programas de desarrollo (Woolcock 1996). Por ello, se incorporó al enfoque teórico del “capital social”, al mismo nivel que las normas de reciprocidad o las sanciones y recompensas efectivas (Woodhouse 2006).

Los estudios sobre el desarrollo aportaron evidencia empírica sobre la importancia de la confianza tanto en el nivel micro (confianza en, y entre, los individuos), como en el nivel macro (confianza en, y entre, las instituciones). De este modo, el enfoque del “capital

social” se fue convirtiendo en un enfoque multidimensional para aprehender la doble dimensión micro/macro en que se producen las dinámicas de desarrollo. Autores como Woolcock (1996) o Hardin (2003) introdujeron en sus modelos de análisis dimensiones tales como el nivel de integración/inserción de los individuos en los grupos primarios (*embeddedness*), la existencia de normas de reciprocidad, la importancia de los vínculos de cooperación, la presencia de las redes asociativas como formas de vertebración de la sociedad civil, o la sinergia, credibilidad y eficiencia de las instituciones (Vera-Toscano 2010: 8).

El eje que vertebra las distintas dimensiones de ese modelo es la “confianza”, ya que, a través de ella, se considera que los actores sociales y económicos manifiestan su voluntad de cooperar y logran que los demás actores cooperen con ellos, siendo una confianza cuyo alcance sobrepasa el nivel individual para extenderse a los grupos y a las instituciones. A continuación se describe con mayor profundidad la noción de “confianza” (y más concretamente la “confianza social”) como eje fundamental del enfoque del “capital social”.

1.2. La confianza social

Dentro de la sociología, la noción de “confianza” suele definirse en relación con la interacción de los individuos en contextos específicos de acción. Por ejemplo, se dice que una “persona confía en que alguien haga X”, si actúa bajo la expectativa de que el otro lo hará (Herreros 2004). Ambos individuos (el que confía y en el que se confía) valoran la expectativa de que se obtengan ciertos resultados, por lo que la confianza puede situarse, a nivel analítico, en el ámbito de las relaciones sociales (Hardin 2001). La confianza se construye a partir de diversos elementos, tales como la experiencia previa, las prácticas habituales, la cultura de la reciprocidad, el valor de la rectitud o de la *moralidad superficial* e incluso la propensión de los seres humanos a afrontar riesgos (Ermisch y Gambetta 2010; Messick y Kramer 2001).

La confianza puede darse entre conocidos (*confianza particularizada*) o entre desconocidos (*confianza social*). Es precisamente la confianza entre desconocidos la que es objeto de especial atención por parte de la sociología del desarrollo, ya que se comprueba

empíricamente que su existencia dentro de una comunidad hace que los ciudadanos sean más participativos y se sientan más comprometidos con los intereses generales, facilitando además la cooperación voluntaria entre los individuos y reduciendo el coste de vigilancia de los agentes. En definitiva, la “confianza social” favorece el desarrollo económico y la gobernanza, y contribuye a un mejor funcionamiento de las instituciones democráticas (Herreros y Criado 2009; Herreros 2004).

La “confianza social” puede generarse de diversos modos, siendo uno de los más estudiados la participación de los individuos en asociaciones (Putnam 2000), pues ya sea que persigan un bien privado o un bien colectivo, la vida asociativa intensifica las relaciones con desconocidos, proporcionándoles recursos de capital relacional (Herreros 2004). No obstante, la “confianza social” se manifiesta en tres niveles: micro (interindividual e intracomunitario), meso (intergrupar e intercomunitario) y macro (institucional e interorganizacional) (Woolcock 2000; Vera-Toscano 2010: 8, 17).

Además, la “confianza social” puede ser inducida desde fuera, concretamente por el Estado a través del ordenamiento jurídico y las políticas públicas, mediante dos mecanismos: i) garantizando el cumplimiento de los acuerdos interpersonales e ii) incentivando el desarrollo del tejido asociativo (Herreros 2004, 2008; Fukuyama 2001).

Más allá de la relevancia que ocupa la “confianza social” en los estudios sobre el desarrollo y el papel central que desempeña en el enfoque del capital social, la cuestión fundamental es poder explicar por qué algunas comunidades tienen mayores reservas de capital social que otras (Herreros 2004: 99). Para responder a esa cuestión, lo primero es abordar uno de los principales retos metodológicos de este enfoque teórico: el reto de medir el “capital social” con indicadores sólidos y fiables.

1.3. La medición del “capital social”

El “capital social” es tanto un fenómeno de nivel individual, como un fenómeno de nivel grupal. Por ello, el mundo académico ha intentado elaborar modelos para su cuantificación combinando estos dos niveles de análisis.

Para algunos autores (Putnam 2000) el “capital social” puede medirse por la cantidad de confianza que se acumula en una comunidad gracias a la participación de sus miembros en el tejido asociativo (Gutiérrez et al. 2006). Otros autores, como Grootaert y Bastelaer (2001), tomaron elementos desarrollados por Woolcock (2000) y generaron sus propios indicadores y metodologías para medir el capital social y su impacto en las dinámicas de desarrollo, analizando tanto el *alcance* como la *forma*.

Para estos autores, el *alcance* del “capital social” se refiere a su mayor o menor presencia en las dimensiones micro, meso y macro, señalando que el reto es encontrar la combinación óptima de esas dimensiones, ya que en caso contrario pueden encontrarse tipos de capital social cuyos efectos sobre las prácticas de la cooperación y el desarrollo son negativos.

Respecto a la *forma* del “capital social”, se considera que en ella intervienen elementos estructurales y cognitivos. Los elementos de carácter estructural tienen la función de *conectar* los individuos y las asociaciones a través de redes y/o grupos, tanto formales como informales. Abundando en ese tema, y aplicando sus reflexiones al estudio de las dinámicas de desarrollo, Woolcock (2001) identifica tres niveles de conectividad según el ámbito en que se produce: intragrupal (*bonding, embeddedness*), intergrupala (*bridging, autonomy*) y relacional (*linking, synergy*). La *conectividad intragrupal* refleja las relaciones entre miembros de un colectivo relativamente homogéneo (por ejemplo, entre agricultores); la *intergrupala* se genera a través de las relaciones entre grupos heterogéneos (por ejemplo, los agricultores y las asociaciones ambientalistas), mientras que la *relacional* se refiere a la interacción de los individuos o grupos con las instituciones (públicas o privadas) (entre los agricultores y el departamento gubernamental encargado de la implementación de la política agraria o rural). Woolcock y Narayan (2000) destacan la importancia para las dinámicas de desarrollo de esta última dimensión estructural del “capital social”, por cuanto que permite transmitir recursos, ideas, información y conocimiento a los organismos de decisión dentro de una comunidad (Vera-Toscano et al. 2010: 18).

En torno al *componente cognitivo* del “capital social”, autores como Woodhouse (2006) señalan los tres elementos ya citados: la confianza (que facilita la cooperación), la reciprocidad (que a su vez genera confianza) y las normas y sanciones efectivas (que

contribuyen a que la confianza y la reciprocidad tengan resultados reales en las prácticas cotidianas). Todos esos elementos crean vínculos entre los miembros de una comunidad, de tal modo que aceptan condicionar su conducta particular al logro de un bien común, sabiendo que pueden exigir sanciones si el resto de los miembros no se comportan de la misma manera.

Además de la “confianza social”, autores como Arefi (2003) consideran que la construcción de consenso en una comunidad es un buen indicador para medir el “capital social”, pues implica la existencia de intereses compartidos (convirtiendo los conflictos “suma cero” en conflictos de “suma positiva”) y, en consecuencia, es un potencial para emprender acciones de tipo colectivo.

Entre las distintas propuestas para una correcta medición del “capital social”, nos quedamos con la de autores como Grootaert y Bastelaer (2001), quienes señalan que los indicadores más accesibles para medir el “capital social” son los de carácter micro y meso, especialmente los relacionados con la pertenencia a redes sociales y asociaciones, así como la confianza en las instituciones y el cumplimiento de las normas. Estos autores sugieren la consideración de variables *proxy* para cuantificar ambos factores.

En lo que se refiere a la “pertenencia a redes y asociaciones locales” proponen cuantificar el número de asociaciones existentes en la comunidad local y el grado de afiliación, y medir determinados aspectos de dicha afiliación (por ejemplo, el perfil de los afiliados, la participación real en la vida asociativa, el grado de identificación con el discurso y la estrategia de la asociación,...), así como otros aspectos del funcionamiento institucional (el grado de democratización en la toma de decisiones). Respecto a los indicadores de “confianza y adhesión a las normas”, proponen preguntar a los individuos sobre sus expectativas y experiencias respecto a situaciones y comportamientos que requieren de cierto grado de confianza. Algunas cuestiones clave en este sentido irían orientadas al grado en que los individuos reciben asistencia de los miembros de su red o comunidad en situaciones de “emergencia” (Vera-Toscano 2010). En cualquier caso, los anteriores autores afirman que el diseño operativo de las variables *proxy* del capital social debe ajustarse a cada contexto social, económico y cultural concreto.

El repaso anterior intenta plasmar la forma en que los científicos sociales han buscado teorizar sobre situaciones obtenidas de la realidad empírica en las que los individuos de una sociedad tienden a la cooperación. Por esta razón, la elección del enfoque del capital social para el desarrollo de esta tesis doctoral permite abordar el concepto de confianza que, mediante su existencia, genera efectos más sólidos y duraderos para la vida social de una comunidad. Para el análisis del caso mexicano, y de La Antigua en concreto, este concepto permitirá explicar algunas de las decisiones tomadas por los ejidatarios sobre la tenencia de sus tierras.

Respecto al punto anterior, el enfoque de la “baraja de derechos de propiedad” permite analizar la forma en que los individuos pueden poseer algunos derechos sobre la propiedad, sin necesidad de convertirse en dueños de un bien.

2. El enfoque de la “baraja de derechos de propiedad”

En la última década, la fuerte competencia por los recursos naturales en todo el mundo, la transformación de las zonas rurales y los procesos de expansión urbana, así como la aparición de nuevos recursos susceptibles de apropiación (por ejemplo, los relacionados con la propiedad intelectual y con la actividad creadora en formatos digitales), han hecho que el tema de los derechos de propiedad vuelva a ocupar un lugar preferente en la agenda social y política. El interés de los inversores privados y públicos por apropiarse de las tierras agrícolas de los países en desarrollo (fundamentalmente en el continente africano, con la presencia cada vez mayor de inversores chinos), dadas las buenas perspectivas de rentabilidad económica que se les abre ante el problema del abastecimiento alimentario a una población que alcanzará los 9.000 millones de personas en 2050, es un asunto del máximo interés y de la máxima inquietud para los organismos internacionales. Organismos como la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO) ven con preocupación cómo esas inversiones no redundan en beneficios para el desarrollo de las comunidades campesinas, sino que son vía para la salida de la producción de alimentos hacia los mercados mundiales. Esto hace que el tema de los derechos de propiedad adquiera gran importancia en países donde precisamente la ausencia de una adecuada regulación jurídica de tales derechos es la puerta para la entrada fácil de esos inversores ávidos de tierras agrícolas.

No obstante, los derechos de propiedad son un tema complejo, sobre todo en lo relativo a los derechos sobre las tierras agrícolas, donde se mezclan normas jurídicas y reglas consuetudinarias y donde existe tal variedad de modalidades de tenencia, que convierte la existencia de esos derechos en una realidad polimorfa, obligando a analizarlos siguiendo alguna pauta teórico-metodológica que permita abstraerse de su complicada casuística. Por ello se dedicará este apartado al enfoque de la “baraja de derechos”, con objeto de ordenar la complejidad de esta realidad empírica y aportar algunas ideas que faciliten su comprensión de cara a la realidad de las estructuras agrarias mexicanas y en particular a las transformaciones experimentadas por el sistema ejidal de acceso a la tierra tras la reforma del Artículo 27 de la Constitución.

2.1. Aproximación teórica al enfoque de la “baraja de derechos”

Como señala Payne (2004: 169), los derechos de propiedad son delimitaciones legales de lo que está permitido o no hacer con un bien, por lo que sólo se poseen los derechos socialmente reconocidos y recogidos en la legislación correspondiente (Alchian y Demsetz 1973: 17). Tales derechos están vinculados en cada país a contextos políticos concretos, y funcionan en el marco de un determinado sistema institucional. Pueden distinguirse tres tipos de instituciones que regulan el ejercicio de dichos derechos: i) los principios de orden constitucional; ii) las leyes, decretos y demás normas jurídicas reguladoras de las relaciones contractuales, y iii) los códigos y normas sociales que guían el comportamiento de los ciudadanos. Los derechos cambian conforme se producen cambios en las relaciones económicas y políticas, por lo que tienen una dimensión temporal (Feder y Feeny 1991: 137-138).

En lo que se refiere a los derechos de propiedad sobre la tierra, la doctrina jurídica define cuatro tipos ideales. El primer tipo es el de *acceso libre*, según el cual no hay asignación de derechos a un determinado sujeto y, por tanto, no se limita el uso y disfrute de un determinado bien inmueble por el conjunto de la población. El segundo tipo ideal es el de *propiedad comunal*, en el que los derechos se asignan de forma exclusiva a un grupo determinado de individuos. El tercero es la *propiedad privada*, según la cual los derechos son asignados a un individuo que los ejerce como titular. Finalmente, hay un cuarto tipo

ideal, la *propiedad estatal* en la que el titular del bien es el sector público (en sus diversos ámbitos territoriales: estatal, regional, local,...) (Feder y Feeny 1991: 137).

Estos tipos ideales se manifiestan en la práctica de manera más compleja, de modo que pueden presentarse de forma combinada sobre un mismo bien. Por ejemplo, es frecuente que una determinada superficie de tierra esté afectada por un derecho de naturaleza privada, pero al mismo tiempo tenga una servidumbre de paso para permitir el libre acceso del ganado de otro vecino, o tenga limitado, por decisión de los poderes públicos, el ejercicio de determinadas actividades. Ocurre también en algunos países, como en las tierras ejidales en México, que la tierra sea propiedad del Estado, pero que los derechos de uso y disfrute hayan sido transferidos a los ciudadanos. Cuando los derechos de uso y disfrute sobre un bien son transferibles de unos titulares a otros, y son garantizados mediante contratos de larga duración, puede decirse que acaban siendo asimilados al derecho pleno de propiedad (Feder y Feeny 1991: 137).

Para la tipificación de los derechos de propiedad suele utilizarse la metodología desarrollada por Payne (2004) para Hábitat Internacional. Payne toma como base la experiencia de 16 países, donde se revisaron los cambios en los sistemas de tenencia en un contexto de mercado del suelo para vivienda. El modelo identifica la variedad y distribución de las categorías de tenencia de la tierra, ya sean estatutaria, consuetudinaria o informal. Además, el modelo identifica los niveles de seguridad jurídica previstos por cada uno ellos, así como los distintos derechos de propiedad asociados. Payne parte de la premisa de que los sistemas de tenencia de la tierra forman un *continuum* de categorías de derechos sobre un determinado bien inmueble y de que los poderes públicos necesitan reconocerlos para poder llevar a cabo sus correspondientes políticas (en este caso, las políticas de vivienda).

Dada la diversidad de situaciones, Payne señala que puede darse la situación de que sobre un mismo bien su titular tenga un alto nivel de seguridad jurídica en el derecho de tenencia, pero sólo pueda ejercer un conjunto restringido de derechos. También contempla la posibilidad de que el derecho de tenencia sea de bajo nivel de seguridad, pero su titular disponga de una amplia gama de derechos sobre el bien (uso, disfrute, transferencia, obtención de beneficios monetarios, entre otros).

Por ello, Payne señala que, para comprender la diversidad de situaciones a nivel local, es necesario distinguir entre el régimen de tenencia y los derechos asociados a la propiedad, de modo que una política pueda definir sus objetivos en función de que pretenda aumentar o no el nivel de seguridad del régimen de tenencia sobre un bien, o de que persiga ampliar o restringir la gama (baraja) de derechos a ejercer por sus titulares (Payne 2004: 168-169).

Aunque el modelo de Payne está pensado para analizar los derechos de propiedad en un contexto urbano, es útil para ordenar la baraja de derechos de propiedad en las tierras ejidales, de acuerdo con la siguiente secuencia. Se ha de comenzar por identificar la gama completa de regímenes de tenencia: formales, informales, no autorizados, legales, semilegales, consuetudinarias o religiosas (como en el caso de la ley islámica). A continuación, Payne recomienda estimar la proporción total de bienes que se encuentran bajo cada régimen de tenencia (indicada en el ancho de la columna de la Tabla 1 que se muestra más adelante). Posteriormente, se ha de estimar el grado de seguridad que se tiene *de facto* sobre la tierra en cada régimen de tenencia, siendo lo más probable que en ninguno exista seguridad absoluta, ya que, por lo general, el Estado suele reservarse el derecho de dominio eminente, o el derecho a adquirir tierras o propiedades para fines públicos (derecho de expropiación).

Una vez cumplimentada esa fase, Payne sugiere elaborar una lista de derechos específicos asociados a la propiedad, tales como el derecho a ocupar, usar y disfrutar del bien; el derecho a restringir el acceso de terceras personas; el derecho a comprar, enajenar o transmitir; el derecho a explotar económicamente el bien; el derecho a arrendarlo o a beneficiarse de cualquier aumento monetario en el valor de la propiedad, o el derecho a utilizarlo como garantía para acceder a servicios o recibir créditos bancarios.

Payne señala que esta lista es abierta para que puedan incluirse en ella todos los derechos aplicables en los niveles locales. Una vez identificados todos los derechos asociados a la propiedad de un bien, deben diferenciarse entre los que son reconocidos legalmente y los que realmente se aplican en la práctica, según los diversos contextos sociales, culturales y étnicos. Finalmente, deben identificarse las responsabilidades y obligaciones vinculadas a cada derecho, ya que ello puede afectar a la seguridad y al valor de las diferentes formas de tenencia y a los derechos de propiedad. Payne sugiere también conocer si los derechos están disponibles únicamente a los hombres, a las mujeres o a ambos sexos. A

continuación, se muestra la matriz sobre la cual parte el análisis de la baraja de derechos sobre las tierras ejidales realizado en esta tesis doctoral y a continuación se continúa profundizando en el concepto de la baraja de derechos.

Tabla 1
Modelo de Payne sobre la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad

Proportion of each category to the total stock (indicative)											
0% ←-----→ 100%											
High security											
					</						

Fuente: Payne 2004.

2.2. El concepto de "baraja de derechos"

Un razonamiento jurídico moderno sobre la propiedad se conoce mediante la expresión *bundle of rights* o *bundle of sticks* que usualmente se traduce como "baraja de derechos". Esta es una noción que describe la propiedad como un conjunto de derechos sobre lo que está permitido o no hacer y disponer con un bien o recurso susceptible de ser utilizado. La noción de "baraja de derechos" recoge muchas de las diversas formas en que la propiedad

sobre un bien puede dividirse, propiedad que puede darse de forma tangible o intangible y el dominio o tenencia puede estar dividido en varias personas (Johnson 2007).

Cuando alguien dice “esto me pertenece (me pertenecía o debiera pertenecerme)”, está haciendo una reclamación legal (Azuela 2010). Por ejemplo, alguien puede tener el derecho a recoger manzanas de un árbol, pero ese árbol sólo puede ser podado por otra persona. Así, más de una persona puede alegar algún tipo de propiedad sobre el mismo recurso: puede que un individuo tenga derecho a cosechar el árbol, pero quizá sea el Estado quien tenga el derecho de utilizarlo para otros propósitos específicos. Entonces, no es el árbol por sí mismo lo que se posee, sino una baraja de derechos de uso sobre ese bien.

Debido a que todos los derechos sobre un bien van acompañados de obligaciones complementarias, la existencia de códigos normativos o reglas sirven para especificar tanto las facultades como las obligaciones de los sujetos respecto al bien. Así, el sistema de tenencia establecería los tipos de derechos mediante los cuales un bien es poseído (Schlager y Ostrom 1992; Payne 2004: 169; Alchian y Demsetz 1973: 17).

Los derechos de propiedad individual son característicos de un sistema liberal clásico. No obstante, en las etapas iniciales del desarrollo agrario, por ejemplo, los derechos sobre la tierra podían ser compartidos entre los individuos y la comunidad, o bien pertenecer a un individuo o a la comunidad. En estos casos, los derechos comunales describían una baraja de derechos que incluía tanto el uso de un recurso escaso y su exclusión a foráneos (“derecho de acceso”), como el derecho de obtener productos de un recurso (“derecho de retiro”). Los individuos dentro de una comunidad pueden ostentar derechos de “acceso” o de “retiro” y pueden, o no, tener derechos extensivos, autorizándose la participación en acciones de tipo colectivo, como el manejo, la exclusión y la alienación, definidos de la siguiente forma: *manejo* (derecho de regular patrones de uso interno y transformación de un recurso como la tierra haciendo mejoras); *exclusión* (derecho de determinar quién tendrá derechos de acceso y cómo ese derecho podrá ser transferido) y *alienación* (derecho de vender o rentar cualquiera de los dos derechos arriba mencionados) (Feder y Feeny 1991: 140; Schlager y Ostrom 1992: 249-251). A los individuos se les pueden asignar derechos de uso o manejo (que pueden ser de largo plazo y heredables), aunque el derecho de vender o transferir el uso a no herederos esté retenido por la comunidad. Bajo circunstancias donde las dotaciones son similares en todos los hogares y la tierra es

abundante, dichos arreglos proveen de incentivos a los individuos (Feder y Feeny 1991: 138).

Por otro lado, los derechos de propiedad pueden originarse entre los usuarios del recurso. En algunas situaciones, los usuarios del recurso cooperan para definir y reforzar derechos entre ellos. Esos derechos son *de facto* mientras no estén reconocidos por el ordenamiento jurídico. *De facto* o no, la baraja de derechos de propiedad afecta a las iniciativas a las que se enfrentan los individuos, así como a los tipos de acción que toman y a los resultados que alcanzan (Schlager y Ostrom 1992).

El acceso a un recurso como la tierra, y las condiciones en que se ejerce, juegan un papel fundamental en el desarrollo económico. Los modos de acceso a la tierra, así como las reglas y las condiciones de acceso, suelen estar incorporados a la política agraria (en su componente estructural) con objeto de contribuir a la mejora de los resultados agrícolas, al crecimiento de la productividad, al aumento de las rentas y a la reducción de la desigualdad en el medio rural (de Janvry y Sadoulet 2005). Por ello, son derechos que han sido objeto de un tratamiento específico tanto en el ámbito académico, como político.

Los derechos sobre la tierra son, en efecto, un tipo singular de derecho de propiedad, y especifican las condiciones bajo las cuales se pueden desarrollar los diversos usos y transacciones; al mismo tiempo definen quiénes son los sujetos de tales derechos y, por tanto, los actores que intervienen en esas dinámicas (Azuela 2010: 81).

Es importante enfatizar que, debido a que los derechos tienen una dimensión temporal, los arreglos institucionales incluyen mecanismos para definir y reforzar los derechos de propiedad; es decir, incluyen los procedimientos formales y las costumbres sociales, así como las actitudes respecto a la legitimidad y reconocimiento de ellos (Feder y Feeny 1991: 137). Asimismo, las normas de orden constitucional, los arreglos institucionales (leyes, regulaciones, asociaciones, contratos) y los códigos normativos no son estáticos, sino que cambian según las transformaciones producidas en las relaciones económicas y en las estructuras de poder, generando la necesidad de introducir cambios en los derechos de propiedad y en las instituciones encargadas de regularlos (Feder y Feeny 1991: 137-138).

Esta creciente adaptación a una realidad cambiante y diversa, ha dado lugar a una gran variabilidad de situaciones respecto a los derechos de propiedad sobre la tierra, lo que ha

hecho que se propongan, como se ha señalado, cuatro tipos ideales de regímenes de propiedad: el acceso libre (*open access*); el derecho de propiedad comunal; el derecho de propiedad privada, y el de propiedad estatal. Todos o algunos de estos tipos de regímenes de tenencia pueden coexistir en una misma sociedad, afectando a diferentes extensiones de tierra; incluso, debido a la naturaleza de los derechos de propiedad, la misma extensión de tierra puede incluir más de un régimen, es decir, puede darse una tenencia mixta.

En algunas sociedades (como en el caso de los *ejidos* mexicanos), se da la situación de tierras que son constitucionalmente propiedad pública del Estado, pero cuyo derecho de uso lo ejercen, mediante concesión estatal, los individuos. Si estos derechos de uso se pueden transmitir a los herederos o si el contrato de concesión es de largo plazo (por ejemplo, 99 años), resulta que los regímenes públicos de propiedad son prácticamente homologables a los de propiedad privada (Feder y Feeny 1991: 137).

En todo caso, cualquier tipo de derecho de propiedad debe tener ciertas características para que su funcionamiento pueda ser eficiente: i) una duración clara de los derechos, de manera que cada poseedor sepa cuál es su período de posesión; ii) una nítida demarcación de los límites objeto de la propiedad (es decir, la demarcación de lo que es y no es propiedad del poseedor del derecho); iii) el establecimiento de claras especificaciones sobre los derechos; y iv) la disponibilidad de mecanismos de solución de conflictos (formales o informales) (de Janvry y Sadoulet 2005: 4).

Las cuestiones anteriores ocupan un lugar central en el debate sobre los derechos sobre la tierra en los países en desarrollo, planteando si el título jurídico es sinónimo de seguridad en la tenencia o puede existir seguridad sin titulación jurídica que la avale.

2.3. La seguridad de la tenencia

Un renovado enfoque en la agricultura y su potencial contribución a la reducción de la pobreza, ha puesto en la agenda del desarrollo el tema de la tenencia de la tierra y la seguridad de los derechos de propiedad. Los proyectos de titulación de tierras suelen justificarse por entender que tienen efectos positivos en el fortalecimiento de la seguridad de los poseedores del bien. Se considera que la existencia de títulos jurídicos de propiedad sobre la tierra incentivaría las inversiones en mejoras, posibilitaría el acceso al crédito y

dinamizaría el mercado de tierras con fines productivos, ya que los poseedores de tierras sólo realizan inversiones a largo plazo si tienen seguridad jurídica (Broegaard 2006).

Así, dentro del debate sobre la llamada “cuestión agraria” (*land question*) se ha renovado el planteamiento sobre la estrecha relación existente entre los derechos de propiedad y las políticas agrarias. En algunos países en desarrollo, la titulación de tierras ha sido vista por algunos responsables políticos como una forma de aliviar la pobreza. Esta idea, popularizada por De Soto (2000), sostiene que la tenencia de la tierra debe estar reflejada por escrito en un título de propiedad de tal modo que se despierte el espíritu empresarial de los pobres permitiéndoles usar sus activos inmobiliarios como garantía para solicitar préstamos a las entidades financieras para realizar inversiones. Algunas experiencias de titulación de la propiedad de la tierra parecen tener impactos positivos en las inversiones, pero existen efectos no tan concluyentes en lo que respecta a la obtención de créditos por los pobres (Ingram y Hong 2009: xi-xii). Por ello, la discusión se centra en preguntarse si es realmente necesaria la titulación o solamente se necesita que el poder público le garantice al poseedor la seguridad de la tenencia. Por ello, se propone que la “baraja de derechos” no se aplique de forma rígida, sino que se reordene de acuerdo con las diversas circunstancias para permitir que las relaciones de propiedad se configuren en función de cada situación.

Parece, por tanto, que la misión de los poderes públicos es procurar, con o sin titulación jurídica, sistemas de acceso a la tierra que doten de seguridad a sus poseedores. Las fórmulas generales de acceso a la tierra (como el arrendamiento, la aparcería, la enfiteusis,...) o las diversas modalidades que existen a nivel local constituyen una panoplia de posibilidades a explorar en la definición de las políticas de desarrollo (Slangen y Polman 2008).

3. Capital social y derechos sobre la tierra

Una vez esbozados los conceptos más relevantes de los dos enfoques que constituyen las bases teóricas de esta tesis doctoral, procederemos en este último apartado a establecer algunos nexos de unión entre el enfoque del “capital social” y el de la “baraja de derechos”.

La evidencia empírica nos dice que la confianza es un elemento fundamental de los intercambios económicos. Por ello, difícilmente puede funcionar con eficiencia el mercado de bienes si los sujetos no confían entre sí. En el caso de las relaciones en torno al ejercicio de los derechos sobre la tierra, la importancia de la confianza es aún mayor, ya que en tales relaciones el componente personal interviene con más intensidad que en otros tipos de intercambios económicos.

Aunque en gran parte de los países industrializados, la formalización jurídica de los regímenes de propiedad ha relegado a un segundo plano la importancia de los valores tradicionales y las normas sociales (Fernandes 2010: 84), en los países en desarrollo esto no es así. En estos otros países, las normas compartidas, los saberes comunes, las reglas de usos y costumbres presentes en una determinada comunidad, suelen ser importantes instrumentos para gestionar de modo eficiente los recursos, contribuyendo a reducir la pobreza (Islam et al. 2011; Ostrom 1990).

En ese contexto, el “capital social”, en su triple dimensión de confianza, normas de reciprocidad y pautas de organización institucional, se erige en un importante elemento para que el ejercicio de los derechos sobre la tierra pueda realizarse con eficiencia. En efecto, desde inicios de los años 90, los círculos académicos han venido prestando atención al papel desempeñado por el capital social en el ejercicio de los derechos de propiedad, proponiéndose varios modelos para intentar explicar esa interacción. Entre esos modelos pueden citarse los siguientes: la ya citada *tragedia de los comunes*, el denominado *dilema del prisionero* y la teoría olsoniana de *la lógica de la acción colectiva*.

El modelo de la *tragedia de los comunes* deriva del artículo de Garret Hardin publicado en 1968 en la revista *Science*, donde utiliza esa expresión para simbolizar la degradación que se produciría en el medio ambiente si muchos individuos deciden usar un recurso natural que además de común es escaso. Para ilustrarlo, Hardin usa la imagen de una pradera “abierta a todos” y examina la estructura de esta situación desde la perspectiva de un pastor que individualmente se comportara de forma racional. Cada pastor recibe un beneficio directo de sus propios animales y sufre los costos retardados del deterioro de los bienes comunes causado por sus animales y por los de otros pastores por efecto del sobrepastoreo. Cada pastor se siente motivado a añadir más y más animales porque recibe los beneficios directos de sus propios animales y se lleva sólo una parte de los gastos derivados del

sobrepastoreo (Ostrom 1990: 2). Vemos según este modelo que comportamientos racionales pueden conducir a resultados irracionales.

Para el segundo modelo (el *dilema del prisionero*) los pastores serían jugadores de un juego en torno al uso común de una pradera. Para este prado, habría un límite máximo de animales que pueden pastar durante una temporada y estar bien alimentados al final de ella. El juego se espera que no sea cooperativo, ya que si bien todos los jugadores (pastores) poseen información completa, la comunicación es imposible o irrelevante. Así, por ejemplo, si los dos pastores fueran sospechosos de usar desmesuradamente la pradera y por ello pudieran obtener algún castigo, parecería que la mejor forma de librarse de éste sería ya bien mediante la inculpación uno del otro o a través de la confesión del uso desmesurado de los recursos. No obstante el concepto el *equilibrio de Nash* demuestra que si la situación se repite una y otra vez, los pastores podrían elegir traicionar al compañero, pero obtendrían mejores resultado si cooperasen. De esta forma, el dilema del prisionero muestra que las estrategias individualmente racionales pueden conducir a resultados colectivamente irracionales (Ostrom 1990: 3-5).

Finalmente, el modelo que propone Mancur Olson en su libro *The Logic of Collective Action* (1965) rechaza la noción de que grupos de individuos racionales actúan colectivamente para conseguir objetivos grupales. Si cada uno de los miembros de un grupo grande buscara racionalmente maximizar su bienestar personal, no habrá cooperación entre ellos a menos que se sientan coaccionados a ello o a menos que exista un incentivo selectivo que se ofrezca a los miembros del grupo de forma individual con la condición de que cooperen compartiendo los costos de la cooperación (Olson 1971: 2). Olson desarrolla este modelo señalando que, en cualquier grupo que intente actuar colectivamente para obtener un beneficio común, siempre habrá individuos que obtendrán beneficios a costa de los esfuerzos de los demás (el problema del *free rider*). Si se habla de bienes públicos, que son bienes no excluyentes (es decir, que una persona no puede impedir a otro su consumo) y que no establecen rivalidad (el consumo del bien por parte de una persona no afecta a otra, y viceversa), el problema radica en cómo promover la cooperación. Olson establece que, a través de los incentivos selectivos, se subsanan los costos a los que los grupos se enfrentan cuando tratan de organizarse para la acción colectiva, especialmente en los grupos de gran tamaño. Asimismo, en un análisis de tipo

económico, sostiene este autor que las personas que pertenecen a grupos grandes obtienen menor ganancia per cápita si deciden unirse en una acción colectiva, que las personas de grupos pequeños. En ausencia de incentivos selectivos, por tanto, el aliciente para la cooperación disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, por lo que los grupos grandes son menos capaces de actuar en favor del interés común que los grupos pequeños. Por esta razón, establece Olson que los grupos pequeños pueden ser más eficientes y dinámicos que los grandes (Olson 1971: 3).

Como resultado de esos modelos, se comprueba que el comportamiento racional de los individuos no conduce siempre a resultados racionales, y menos en el caso de los derechos de propiedad. De estos tres modelos han surgido dos tendencias dentro del debate sobre los derechos de propiedad: la *privatización* (derivada de evitar la *tragedia de los comunes* y la incertidumbre del *dilema del prisionero*), donde los derechos y obligaciones se les reconocen en exclusiva a un individuo en particular; y la *community-based co-management* (como forma de gestionar los recursos mediante acuerdo entre las comunidades y los poderes públicos).

Es en esta segunda tendencia donde habría que situar el nexo de unión entre el enfoque del “capital social” y el de los “derechos de propiedad”, al introducir en el análisis elementos relacionados con aspectos del comportamiento humano no explicados a partir de la racionalidad económica, es decir, con elementos vinculados a los sentimientos de reciprocidad, a la identidad de grupo y a las normas de confianza; en definitiva, los elementos que componen las dimensiones del “capital social” (Gutiérrez et al. 2006), unas dimensiones que, tanto en el nivel micro, como macro, proporcionan información fiable a los individuos y a la vez permiten diseñar arreglos institucionales para gestionar los problemas específicos de su comunidad.

4. El capital social y los derechos sobre la tierra en México

A mediados de 1990 diversos estudios en países en desarrollo concluyeron que el acceso a la tierra y las condiciones en las que se producía desempeñaban un papel fundamental en el desarrollo de estos países y regiones (de Janvry y Sadoulet 2003: 1). La denominada *land*

question (cuestión agraria) fue una discusión que trascendió el ámbito académico y que penetró en el ámbito de la definición y aplicación de las políticas públicas.

La “cuestión agraria” ya no se centraba sólo en los problemas del acceso a la tierra por parte de los campesinos pobres, sino que afirmaba cómo el acceso a la tierra es un medio para generar bienestar en las áreas rurales si se acompaña de políticas adecuadas de inversión en materia de infraestructuras y equipamientos y de políticas de incentivos para promover la innovación y el espíritu emprendedor entre la población campesina (de Janvry y Sadoulet 2005).

En el marco de ese debate sobre la modernización de la agricultura campesina, se abordó en México en 1992 la reforma del Artículo 27 Constitucional para liberalizar las tierras ejidales y permitir el acceso a ellas de los antiguos campesinos ejidatarios. Se abriría un proceso de cambio en las zonas rurales mexicanas, que alteraría la estructura agraria tradicional (emergiendo la figura del *agricultor* frente a la del *campesino*) y abriría la agricultura a los mercados (Carton de Grammont 2008). Además, la reforma significó una profunda alteración de las bases sociales y políticas en que se había venido basando el pacto corporativo entre el Estado y el sector campesino construido tras la revolución, debilitándose el entramado que lo soportaba (en concreto, la Confederación Nacional Campesina, CNC).

A partir de la citada reforma del Artículo 27 de la Constitución, no fueron pocos los que vaticinaban la desaparición de la antigua estructura ejidal al cuestionarse la funcionalidad del *ejido* como propiedad social de la tierra en un contexto de privatización y liberalización, y al dudarse de su capacidad para responder a las exigencias del nuevo escenario económico, dada su escasa productividad y su bajo nivel de modernización. Sin embargo, los defensores de la continuidad del modelo ejidal argumentaban que el tipo de propiedad de la tierra no influye en la productividad, sino que lo que realmente importa es el acceso a la tecnología; señalaban que, en el nuevo contexto jurídico y económico, se podían mantener las estructuras cooperativas ejidales siempre que se les apoyara con políticas adecuadas (Damián et al. 2007).

4.1. La reforma al Artículo 27 Constitucional y sus efectos sobre la estructura ejidal

Transcurridos casi veinte años de la reforma del Artículo 27, sigue abierto el debate sobre sus efectos en la transformación de las zonas rurales mexicanas y más concretamente sobre la estructura ejidal. Se admite que la reforma legalizó situaciones que ya existían en el medio rural mexicano, especialmente en lo que concierne al mercado de tierras ejidales (Bouquet 1996). En este sentido hay autores que afirman que los ejidatarios ya disfrutaban de un régimen mixto de tenencia de la tierra, en la que el Estado mantenía el dominio constitucional, pero los campesinos ejidatarios ejercían *de facto* amplios derechos de uso y disfrute, similares a los de los propietarios privados (Haenn 2006).

Los estudios sobre la estructura ejidal de los últimos diez años han mostrado interesantes realidades dentro de los ejidos mexicanos, relacionadas con sus contextos económicos y políticos y con su localización geográfica (Haenn 2006; Perramond 2008; Léonard 2001; Gertz 2008). De esos resultados se afirma que si bien la estructura ejidal ha desaparecido completamente en unas zonas, se mantiene sin embargo en otras como medio de estructuración de la sociedad rural. Tal variedad de situaciones sólo pueden explicarse, por tanto, por las características geográficas locales, por el contexto socioeconómico y por el modo de organización dentro de los propios *ejidos* (Perramond 2008).

En Veracruz, por ejemplo, muchos *ejidos* han funcionado muy alejados del poder central, por lo que habían generado a lo largo del tiempo arreglos de tipo paternalista para regular el acceso a la tierra de los campesinos ejidatarios y diversas formas clientelares de relación con los poderes locales y regionales. Tras la reforma del Artículo 27, y en el marco de aplicación del PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales), los ejidatarios utilizaron las estructuras locales para beneficiarse del nuevo sistema de acceso a la tierra a costa de otros usufructuarios (como los *mancomuneros*) (Léonard 2001).

En Colima, en los *ejidos* cercanos a las periferias de las ciudades, los ejidatarios decidieron optar por la figura del dominio pleno, siendo ellos en comunidad los que establecieron los criterios de parcelación y fraccionamiento de las antiguas tierras ejidales. Una vez adquirida la propiedad, los antiguos ejidatarios vendían sus parcelas a compradores urbanos que las compraban con criterios especulativos. En otros casos, las parcelas fueron

transmitidas a familias que se instalaban en ellas como primera o segunda residencia y que, ilegalmente, introducían servicios como la luz o el agua (Alcántara y Chávez 2006).

Otros trabajos parecen mostrar que allí donde la estructura ejidal funcionaba como un eficiente modelo cooperativo, ha desempeñado un papel relevante en este proceso de transición, manteniéndose como una estructura sólida de cooperación, sobre todo en *ejidos* alejados de la presión de las ciudades. Por ejemplo, en Campeche, antes de la reforma del Artículo 27 y de la aplicación del PROCEDER, los ejidatarios fueron capaces de establecer *de facto* modalidades de uso y distribución de la tierra y de aplicar políticas comunes sin interferencia de las instituciones estatales (Haenn 2006). Tal situación había generado un importante nivel de cohesión entre los ejidatarios, que, en el proceso de liberalización de las tierras, les ha permitido organizarse de manera coordinada para gestionar sus recursos del modo más conveniente para la comunidad.

Para comprender los efectos de la reforma del Artículo 27 de la Constitución es necesario, por tanto, analizar el grado de cohesión social dentro de cada *ejido* y el tipo de arreglos (modos de organización) establecidos dentro de ellos para regular el acceso al uso y disfrute de las tierras por parte de los campesinos ejidatarios. En definitiva, sólo a partir de considerar el nivel de “capital social” acumulado dentro de cada *ejido* se puede explicar por qué en unos municipios el proceso de liberalización de las tierras ejidales ha dado lugar a la total disolución de los *ejidos* y la emergencia de propietarios individuales guiados según una lógica particularista, y en otros, por el contrario, se han mantenido las fórmulas cooperativas orientando las estrategias campesinas según una lógica basada en la defensa de los intereses de la comunidad (Stephen 1998; Haenn 2006).

4.2. Emergencia de nuevas formas de “capital social” en el proceso de liberalización

En 1990, en un México en transición desde un desarrollo rural dirigido por el Estado, a un desarrollo rural guiado por la lógica del mercado, se pensaba que el “capital social” generado en los *ejidos* podría ser un buen punto de partida para generar nuevos tipos de fórmulas cooperativas adaptadas al nuevo escenario económico (Winters et al. 2002). El estudio de comunidades pescadoras de la península de Baja California indicaba que la cantidad y la calidad del “capital social” estaban conectadas con su historia (un mercado

apoyado y regulado por el Estado), con la naturaleza de sus instituciones locales (con un énfasis particular en sus *ejidos*) y con el acceso y disponibilidad a los recursos naturales (la tierra y el agua) (Getz 2008).

En la costa del sur de Sonora, los ejidatarios decidieron dar el salto hacia el régimen de dominio pleno de sus tierras para crear granjas camaroneras y establecer *joint ventures* con inversores externos en zonas que anteriormente se consideraban improductivas. Sin embargo, el éxito de estas empresas no ha dependido de la privatización de tierras ejidales aptas para la producción de camarón, sino de los insumos para la producción con los que la zona ha contado (Luers et al. 2006).

Actualmente, en las regiones del noroeste, como Baja California Norte y Sur, Sinaloa y Sonora, se están realizando estudios sobre la transferencia de conocimiento mediante redes constituidas por pequeñas empresas acuícolas, instituciones académicas y organismos gubernamentales, mostrando cómo en ese nuevo escenario se están generando interesantes experiencias cooperativas, que pueden ser explicadas a partir del enfoque del “capital social” (Dettmer 2009).

Sin embargo, otros autores sostienen que, salvo excepciones localizadas, en el México rural no se da un elevado nivel de cooperación entre los actores sociales, económicos y políticos, por lo que no existe la posibilidad de construir consensos ni de establecer acuerdos públicos. Señalan que las dinámicas sociales en el medio rural mexicano son el producto de las relaciones de poder que se han reproducido desde una cultura política autoritaria y clientelar (Paz 2008). Asimismo, señalan que las estructuras organizativas de las comunidades rurales (por ejemplo, en los *ejidos*) son muy inestables, debido al bajo nivel de cohesión social, lo que genera que la participación social se utilice sólo con carácter instrumental y para resolver problemas inmediatos (Carton de Grammont 2008). En Quintana Roo, por ejemplo, los ejidatarios se han adaptado al contexto de liberalización económica generando respuestas de tipo acomodaticio, sin emprender verdaderos proyectos de desarrollo. Algunos autores afirman que esta “cultura del acomodo” es una herencia del clientelismo imperante en el México rural en el periodo anterior a la liberalización; a través de esa cultura, los ejidatarios adoptan lógicas híbridas (es decir, adaptaciones de los regímenes de propiedad, de las formas de organización y de los modos

de intercambios) con la finalidad de establecer nuevos arreglos institucionales y nuevas formas de relación con los poderes públicos (Wilshusen 2010).

5. Reflexiones finales

En este capítulo se han presentado los elementos fundamentales de las bases teóricas que han guiado esta tesis doctoral. La variedad de situaciones generadas en el proceso de liberalización de las tierras ejidales en México sólo pueden comprenderse a partir de considerar los niveles de cohesión social existentes en los *ejidos* y las formas previas de organización dentro de las estructuras ejidales (es decir, el “capital social”). Tales elementos están, sin embargo, vinculados a los procesos de construcción histórica de esas formas singulares de acceso a la tierra y de los derechos asociados a ello, procesos que son resultado de las diversas políticas de transformación de las estructuras fundiarias aplicadas en México desde mediados del siglo XIX.

En la segunda parte de esta tesis doctoral, se analizan con detalle los tres procesos que han vertebrado la conformación de las estructuras agrarias en México: el proceso desamortizador de la Ley Lerdo (1856), el proceso de reforma agraria iniciado con la Revolución Mexicana (1910-1912) y el proceso de liberalización de las tierras ejidales con la reforma (en 1992) del Artículo 27 de la Constitución. Se utiliza un marco de referencia local (el municipio de La Antigua) por entender que es en el nivel local donde se manifiestan las dinámicas sociales en torno a los problemas relacionados con el acceso a la tierra. Explorando la realidad empírica de ese municipio y enmarcándola en el marco teórico constituido por el enfoque del “capital social” y el de la “baraja de derechos sobre la tierra”) que la aleja de la casuística local, esta tesis doctoral podrá aportar ideas para responder a las preguntas iniciales de la investigación.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO III

**DE LA LEY LERDO A
LA REFORMA
AGRARIA EN MÉXICO:
Desamortización y
Restitución de las Tierras
Ejidales/Egidales en el
Municipio de La Antigua
(Veracruz)**

A principios del siglo XX, el movimiento revolucionario mexicano se justificó, en buena medida, por la desigualdad social y económica que existía en las zonas rurales. Junto a una amplia masa de pequeños campesinos empobrecidos, existía un sector minoritario, pero políticamente muy poderoso, de propietarios de grandes extensiones de tierra (denominadas haciendas), que eran uno de los pilares de la economía nacional durante el largo periodo del mandato presidencial de Porfirio Díaz (1876-1911), conocido como *porfiriato*. Las haciendas fueron el resultado de un paulatino proceso de acaparamiento de tierras que se fue desarrollando durante varias décadas y que, en muchos casos, se fortaleció gracias a las ley de desamortización de 1856, conocida como Ley Lerdo (Knowlton 1998; Schenk 1998).

Al igual que las leyes españolas de desamortización de Mendizábal (1836) y Madoz (1855), la Ley Lerdo tenía entre sus objetivos expropiar gran parte de los bienes de manos muertas (incluidas las llamadas tierras ociosas y los bienes comunales) propiedad de las corporaciones civiles o religiosas y que venían siendo explotados desde el Virreinato a través de fórmulas diversas de tenencia (usufructo, enfiteusis, aparcerías,...). Mediante su desamortización, privatización y posterior incorporación al mercado, el Estado mexicano pretendía reactivar la economía después de un período de guerras civiles, sanear las finanzas públicas y establecer su postura respecto a la Iglesia Católica. De la aplicación de la Ley Lerdo quedaban excluidas las antiguas tierras *egidales*, terrenos que rodeaban a los municipios y que se destinaban a diversos usos comunes por parte de los vecinos. Estas tierras también actuaban como reserva territorial para los procesos de expansión de los municipios.

Sin embargo, la aplicación de la Ley Lerdo fue un proceso complejo, sometido a la interferencia de múltiples factores (políticos, sociales, económicos o administrativos) con expresión particular en cada territorio. Debido al solapamiento con otras legislaciones y a la implicación de las autoridades municipales en la puesta en marcha del proceso desamortizador, se creó un escenario propicio para que se fueran imponiendo las realidades locales sobre el propio espíritu de la Ley (Schenk 1998: 30). Tales interferencias generaron situaciones en las que la desamortización acabó afectando a bienes que, según la propia Ley Lerdo, no podían ser enajenados. De este modo, las tierras egidales de muchos

municipios, así como muchas tierras de comunidades indígenas, pasaron a manos privadas, dando lugar a un expolio de los derechos de uso y disfrute que históricamente tenía la población local sobre dichos bienes.

El caso del municipio de La Antigua (Veracruz) (fundado en 1524) muestra la complejidad de la aplicación de la Ley Lerdo y del proceso desamortizador a nivel local, revelando las consecuencias que tuvo la posterior restitución de tierras producida en el marco de la reforma agraria revolucionaria. Una interpretación particular de la Ley Lerdo hizo que se desamortizaran y privatizaran los antiguos egidos del municipio, pero la dudosa legalidad que inspiró dicho proceso fue, casi sesenta años más tarde (1915), una base de apoyo de las reivindicaciones campesinas para reclamar su restitución.

Dada la diversidad de situaciones que se dieron a nivel local tanto en la aplicación de la Ley Lerdo como en la posterior aplicación de la reforma agraria, los estudios de caso ofrecen información relevante para comprender ambos procesos. Durante el período 1884-1922, el municipio de La Antigua, estuvo inmerso en dos modelos ejidales (el *egido* del siglo XIX y el *ejido* del siglo XX creado por la reforma agraria) y en un cambio significativo del uso de suelo, generado por la reforma agraria revolucionaria. A la llegada de los españoles en el siglo XVI, la zona se destinaba al cultivo de maíz y algodón, aunque paulatinamente se fue imponiendo la orientación ganadera. Con la Ley Lerdo, se liberalizaron las tierras de manos muertas que modificaron sus usos tradicionales, entre ellos ser zonas de reserva para la expansión municipal.

La Revolución Mexicana (1910), al restituir los derechos de la población campesina sobre las tierras egidales que habían sido ilegalmente desamortizadas y enajenadas al amparo de una discutible interpretación de la Ley Lerdo, modificó el uso del suelo, creando los nuevos *ejidos* y reorientando su función hacia la producción agrícola. Dicho proceso de restitución fue aún más complejo que el proceso desamortizador ocurrido sesenta años antes, ya que, además de tenerse previamente que demostrar caso por caso en cada municipio el carácter ilegal de la enajenación de las antiguas tierras egidales, la reforma agraria introdujo como novedad la obligación de que esa restitución se hiciera no a los campesinos individualmente, sino a la comunidad campesina en su conjunto. Para hacer efectiva tal restitución, se creó una nueva figura jurídica, denominada *ejido*, recuperando el viejo término (*egido*) que había estado vigente en el medio rural mexicano desde la

conquista española. Sin embargo, a los nuevos *ejidos* se les asignaron funciones económicas y sociales muy diferentes de las que tenían las antiguas tierras egidales, además de una estructura organizativa también diferente, introduciendo, como se ha señalado, un cambio significativo en el uso del suelo.

Desde el punto de vista social, el ejido formado con las tierras restituidas por la reforma agraria, era una explotación comunitaria en la que la población recibía el derecho de uso y disfrute de la tierra objeto de restitución, pero no el dominio pleno (que era retenido por los poderes públicos). Desde el punto de vista económico, la principal novedad era que los ejidos se destinaban al desarrollo de la producción agrícola, a diferencia de las antiguas tierras egidales, que, como se ha comentado, eran espacios de uso común para el pasto del ganado, corte de leña y otras actividades, actuando además como reserva territorial.

El análisis que se realiza en este tercer capítulo tiene por primer objetivo contextualizar los usos que las tierras egidales tenían asignados antes de la aplicación de la Ley Lerdo, y contrastarlos con los usos que la Revolución Mexicana asignó a los ejidos tras la restitución. Como segundo objetivo, se analiza la particular interpretación que las autoridades municipales de La Antigua hicieron de la Ley Lerdo, permitiendo su aplicación en tierras egidales que legalmente debieron haber sido excluidas del proceso desamortizador y que dieron como resultado la creación de dos grandes haciendas privadas. Como tercer objetivo, se analiza el proceso de restitución de esas tierras a la población en el marco de la reforma agraria, y la creación de un nuevo ejido orientado a la actividad agrícola.

El estudio del proceso de desamortización y restitución se hace a partir de dos períodos de trabajo de archivo en el Archivo Agrario Nacional, Delegación Veracruz (2009 y 2010). Para el estudio de la desamortización de 1856 en La Antigua, se considera como referencia el trabajo de Schenk (1998), ya que si bien se centra en el Distrito de Sultepec (Estado de México), muestra un proceso complementario al expuesto en esta tesis doctoral.

Asimismo, una de las herramientas de análisis utilizadas en nuestro estudio es el trabajo cartográfico. Su obtención en la planoteca del Registro Agrario Nacional, Delegación Veracruz no ha sido tan compleja como su digitalización. El levantamiento catastral del año 1890, analizado a la luz de los sistemas cartográficos actuales, hace patente las

inexactitudes de las mediciones primarias. Por esta razón, los mapas se ajustan a las escalas originales, pero es probable que no coincidan exactamente con las localizaciones actuales, amén que las extensiones finales fueron variando (10 has aproximadamente) conforme se va de los planos originales a la información recogida en los archivos. Los mapas, no obstante, son un buen punto de partida en el análisis del territorio.

A partir de estos elementos, este capítulo muestra a través de un análisis de caso cómo los efectos supuestamente positivos que suelen esgrimirse al valorar la Revolución Mexicana y la reforma agraria, no fueron tales si se contemplan desde una perspectiva más amplia que la centrada sólo en la mera restitución de las tierras. De hecho, se han dado situaciones en las que la reforma agraria y la creación de los ejidos del siglo XX han generaran efectos negativos para el desarrollo urbano de muchas zonas de México.

El análisis de los procesos de reforma agraria y restitución en La Antigua, muestra cómo la creación de estos nuevos ejidos significó retirar una gran parte de la superficie disponible en el municipio, restringiendo su uso a la actividad agrícola. De este modo, se bloqueó el proceso de expansión urbana al no disponerse de la reserva territorial que las antiguas tierras egidales habían representado históricamente.

1. Antecedentes: el *egido* en el siglo XIX

El *egido*/*ejido* es uno de los conceptos más controvertidos y complejos en la historia contemporánea mexicana. El predominio de la figura del *ejido* posrevolucionario, como forma de tenencia de la tierra otorgada a una comunidad y fraccionada para uso individual (agrícola) de sus habitantes, nos hace olvidar que, hasta mediados del siglo XIX (justo antes de la Ley Lerdo) los también llamados *egidos* tenían usos y funciones bien distintas de las de los *ejidos* del siglo XX. Los antiguos egidos eran tierras que rodeaban a los municipios, y que tanto españoles como indios utilizaban para apacentar el ganado y ejercer actividades recreativas, sirviendo también como lugares para los vertidos de las basuras urbanas, para la instalación de colmenas o incluso para mataderos (Knowlton 1998). Aunque no tenían de forma expresa funciones relacionadas con la construcción de viviendas, los antiguos egidos se veían como reservas territoriales para la expansión futura del poblado.

Según McBride en *The Land System of Mexico*, en los pueblos de españoles fundados en América, además de parcelas individuales, “debían apartarse tierras para el uso común de los habitantes, incluyendo suficientes terrenos de pastoreo [dehesas] para el ganado y ejidos suficientemente extensos para cualquier probable crecimiento futuro” (Knowlton 1998: 73, citando a McBride 1923: 106-108). Además, los pueblos de indios fundados por españoles debían contener un *egido*:

[...] de por lo menos una legua cuadrada (3 millas x 3 millas) [...] incluía dentro de sus límites las parcelas agrícolas de sus habitantes, bosques comunales y dehesas para el ganado del pueblo. Todas eran inalienables y debían ser administradas por el ayuntamiento [...] de ser un espacio pequeño y relativamente desocupado a la entrada del pueblo [el egido] se había convertido en México en el gran área que incluía todas las tierras comunales del pueblo (Knowlton 1998:73 citando a McBride 1923: 124).

No obstante, el antiguo egido era parte de un engranaje más amplio de tierras comunales. Como lo muestra Raúl Lemus García en *Derecho agrario mexicano* (1975):

[...] las poblaciones de españoles, además de la zona urbana dividida en solares y de la suerte que a cada solar correspondía, tenía las siguientes propiedades de índole comunal: a) el ejido [...] que en los pueblos de españoles servía para que la población creciera a su costa, para campo de recreo y juego de los vecinos, para era y para conducir el ganado a la dehesa [...] b) Los propios eran bienes que pertenecían a los Ayuntamientos y servían [...] para los gastos de la Comuna y atención de los servicios públicos [...] c) La dehesa [era] una porción de tierra acotada, destinada para pastar el ganado en los pueblos españoles [...] (Knowlton 1998: 73, citando a Lemus García 1975: 115-116).

[...] los pueblos de indios tenían derecho a fundo legal, ejidos propios y tierras de común repartimiento [...] El fundo legal [era] el lugar reservado para el caserío del pueblo [...] El ejido era [...] el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos [...] Los propios eran aquellos terrenos pertenecientes a los ayuntamientos y cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos públicos de la comunidad. Se otorgaba a los particulares en arrendamiento o en censo enfitéutico aplicándose la renta o el canon a atender servicios públicos de la comuna. Tierras [de común repartimiento] [...] eran las que se repartían en lotes a las familias de indios, para que las cultivasen y mantuviesen con sus productos” (Knowlton 1998: 74, citando a Lemus 1975: 115-116).

En estas definiciones, las antiguas tierras egidales se relacionaban directamente con un uso no agrícola del suelo, enfatizándose constantemente su uso ganadero, además de otros usos en beneficio de la comunidad.

2. La desamortización: la Ley Lerdo y sus alcances

A mediados del siglo XIX, después de una serie de guerras civiles, el Estado mexicano buscaba reactivar la economía y sanear sus finanzas públicas. Para obtener recursos se propuso recuperar una gran cantidad de bienes inmuebles de manos muertas en poder de las corporaciones, aprobando con esa finalidad la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México, conocida como Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas o Ley Lerdo, promulgada el 25 de junio de 1856¹². Más tarde, al aprobarse en 1857 la nueva Constitución mexicana, la Ley Lerdo se incorporaría al Artículo 27 del texto constitucional, lo que significó darle al proceso desamortizador el máximo rango legislativo (Knowlton 1998; Schenk 1998).

La Ley Lerdo de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, decía expresamente lo siguiente en su Artículo 1:

Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad á los que las tienen arrendadas, por el valor que corresponde a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito a seis por ciento anual (Ley Lerdo 1856: Artículo 1).

En su Artículo 8 se enumeraba una lista de tierras que, dentro de las corporaciones, quedaban exceptuadas de la Ley Lerdo y por tanto no sujetas al proceso desamortizador:

[...] de las propiedades pertenecientes á los ayuntamientos, se exceptúan también los edificios, egidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones á que pertenezcan” (Ley Lerdo 1856: Artículo 8).

Desde la época de la independencia mexicana en la primera mitad del siglo XIX, los diversos tipos de tierras comunales habían sido considerados legalmente inalienables, y algunos de ellas (los bienes de común repartimiento) habían venido explotándose durante siglos por las familias campesinas de generación en generación. Por su parte, las tierras de

¹² Cerca del final del período virreinal, las Cortes españolas ya habían intentado otra desamortización. Declararon que “todos los terrenos baldíos o realengos, y de propios arbitrios [...] excepto los egidos necesarios á los pueblos, se reducirán a propiedad particular” (Knowlton 1998: 75, citando el Decreto del 4 de enero de 1813). En 1826 en Veracruz se declaró que “todos los terrenos de comunidad indígena, con arbolado y sin él, se reducirán a propiedad particular [...] antes de dividir esos terrenos se señalarán con intervención de los ayuntamientos”. La superficie ejidal debía ser estipulada por los ayuntamientos pero sin exceder las 2500 varas cuadradas (cada vara equivalía a 84 centímetros o 33 pulgadas) (Knowlton 1998: 75, citando el Decreto del 39 de 22 de diciembre de 1826).

propios (propiedad del Ayuntamiento) se arrendaban a los habitantes del pueblo (o incluso a población foránea), siendo fuente de ingresos para las arcas municipales. Esos dos tipos de tierras fueron las afectadas por la Ley Lerdo, mientras que los egidos y montes (que no eran propiedad de los Ayuntamientos) se destinaban a diversos usos públicos (pastoreo del ganado, basureros, mataderos,...), quedando legalmente exentas del proceso desamortizador.

Al considerar a los Ayuntamientos como corporaciones locales, la Ley Lerdo incluyó las tierras de común repartimiento y las tierras de propios entre los bienes desamortizables, junto con los de la Iglesia, procediendo a su individualización y posterior privatización. El argumento principal utilizado por los legisladores de la Ley Lerdo para justificar la desamortización de los bienes raíces de las corporaciones (Iglesia y ayuntamientos) consistía en considerar que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y el engrandecimiento de la nación mexicana era la existencia de una amplia superficie de bienes de manos muertas, que, al estar excluidos de la libre circulación de la tierra, no podían ser explotados plenamente y, por tanto, no podían contribuir a incrementar la riqueza económica de la nación mexicana (Knowlton 1998: 78)¹³.

La Ley Lerdo, al igual que otras leyes desamortizadoras en otros países (como España), promovió grandes cambios en las formas de propiedad de la tierra en México, tanto en términos jurídicos como económicos. No obstante, su aplicación dio lugar a fuertes controversias a la hora de interpretarla. Autores como Schenk (1998) coinciden en afirmar que el texto de la Ley Lerdo y sus posteriores decretos reguladores, eran tan radicales como difíciles de interpretar y complicados de aplicar, lo que generó que incluso los propios funcionarios públicos tuvieran dificultades para determinar qué bienes debían ser objeto de desamortización, y cuáles no.

Schenk (1998:5) sostiene que una de las razones de las controversias generadas por la aplicación de la Ley Lerdo tenía su origen en el hecho de que los legisladores habían definido de una manera descontextualizada, en términos sociales y económicos, los bienes afectados por la desamortización, es decir, sin haber tenido en cuenta las prácticas

¹³ Situaciones como ésta han dado pie a que autores como Knowlton (1998) califiquen estas disposiciones como “el más conocido asalto a tierras comunales de los pueblos” (Knowlton 1998: 75). Trabajos como el de Schenk coinciden en que los efectos de la Ley Lerdo originaron el sistema de latifundios (haciendas) (Schenk 1998).

tradicionales de uso y disfrute de las diversas tierras comunales. Es probable que la acumulación de usos de generación en generación en esas tierras diera lugar a una gran diversidad de situaciones de tenencia, lo que haría difícil deslindar los bienes que debían ser desamortizados.

En lo que se refiere a las tierras egidales, antes de la Ley Lerdo existían diversas disposiciones que las regulaban, según se tratara de pueblos mestizos o indígenas. No obstante, la Ley señalaba con claridad que eran tierras inalienables y, por tanto, que no podían ser objeto de desamortización. Sin embargo, la realidad resultó ser más compleja, ya que, con frecuencia, muchos de esos egidos habían sido considerados tierras baldías o de repartimiento, según los propios ciclos agrícolas o productivos de cada región, lo que hacía que, en muchos casos, dejaran de cumplir las funciones de uso público para el que estaban destinados, confundiéndose sus usos con los de las tierras de común repartimiento y con las de propios. Por ello, es probable que, con el transcurso del tiempo, Ayuntamientos como el de La Antigua, se hubieran atribuido la facultad de arrendar tierras egidales a particulares con el fin de promover la actividad económica del municipio mediante el desarrollo de actividades agropecuarias en unas tierras cuyo uso debía haber sido público.

El caso de La Antigua muestra cómo la desamortización y privatización de las antiguas tierras egidales como resultado de una interpretación laxa de la Ley Lerdo, dio lugar a la formación de dos grandes explotaciones en este municipio. El proceso se desencadenó cuando, en 1881, el alcalde de La Antigua propuso modificar el uso de 439 has de terrenos reservados como egido, con el fin de llevar a cabo su desamortización en el marco de la nueva Ley Lerdo. La propuesta recibió el informe negativo del síndico y del regidor municipal (cargo equivalente al de secretario del ayuntamiento), quienes opinaron que eso no era posible, ya que la Ley sobre Reparto de Terrenos de Comunidad Indígena no lo permitía, y además, el art. 8 de la Ley Lerdo excluía precisamente de la desamortización a las tierras egidales.

Ante la imposibilidad de privatizar las tierras egidales, el alcalde se centró en desamortizar las tierras de común repartimiento, abriendo en 1891 una convocatoria de inscripción entre los vecinos interesados en acceder a la propiedad de esas tierras. Se inscribieron 87 personas, y mediante sorteo con presencia de las autoridades estatales se le concedió un

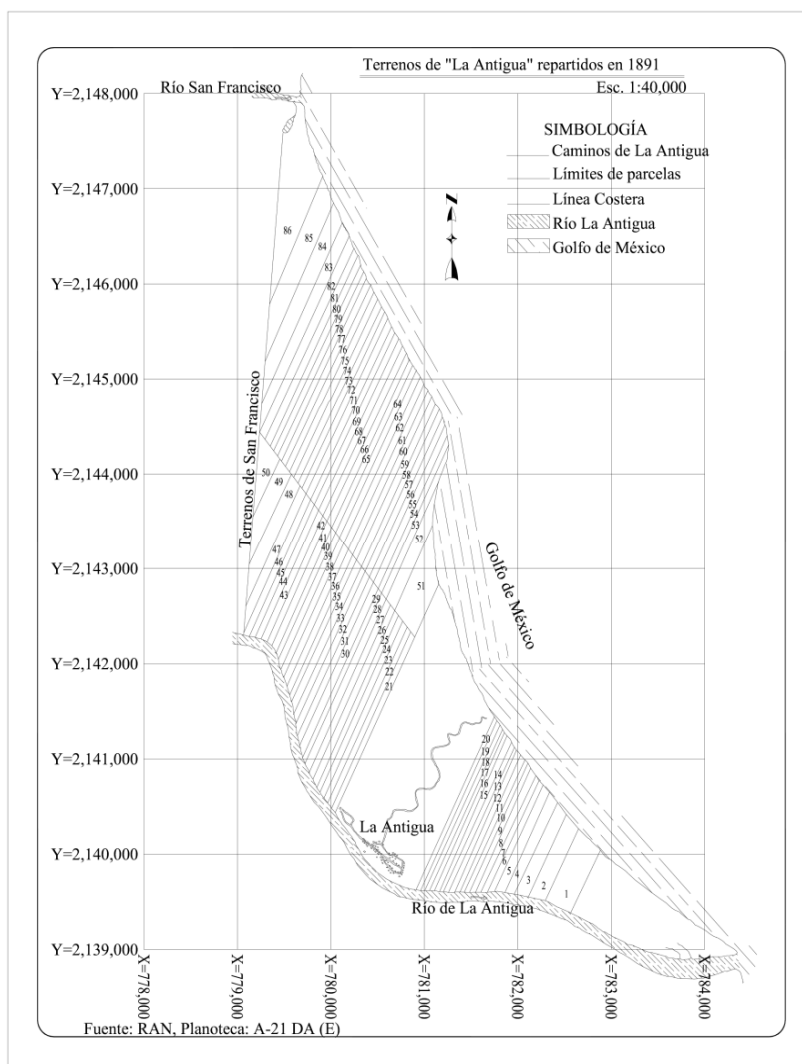
lote de 18 has a 82 de ellas (38 mujeres), aunque sin documentos que acreditaran la división (Exp.5099-Ejido La Antigua, Foja 3). De acuerdo con el ya citado Artículo 8 de la Ley Lerdo, el Ayuntamiento reservó para uso común las 439 has de tierras ejidales (ver mapa 1).

Sin embargo, en 1895, el regidor del Ayuntamiento de La Antigua modificó, sin justificación alguna, su posición respecto a la desamortización de las tierras ejidales, mostrándose ahora favorable a ello. En su comunicación al cabildo decía lo siguiente:

Para terminar la adjudicación del cuarto de sitio de ganado mayor reservado para ejido de La Antigua, debía principiarse por adjudicar en remate la parte que forma cuchilla y que linda al Norte y al Este con el mar, por el Sur con el río y por el Oeste con el lote de terreno repartido y correspondiente al número uno que, como la mayor parte de ese terreno, estaba compuesto de médano¹⁴ (Exp.5099-Ejido La Antigua, Foja 3).

¹⁴ Montón de arena casi a flor de agua, en un paraje en que el mar tiene poco fondo. También llamado *duna* (Real Academia de la Lengua Española).

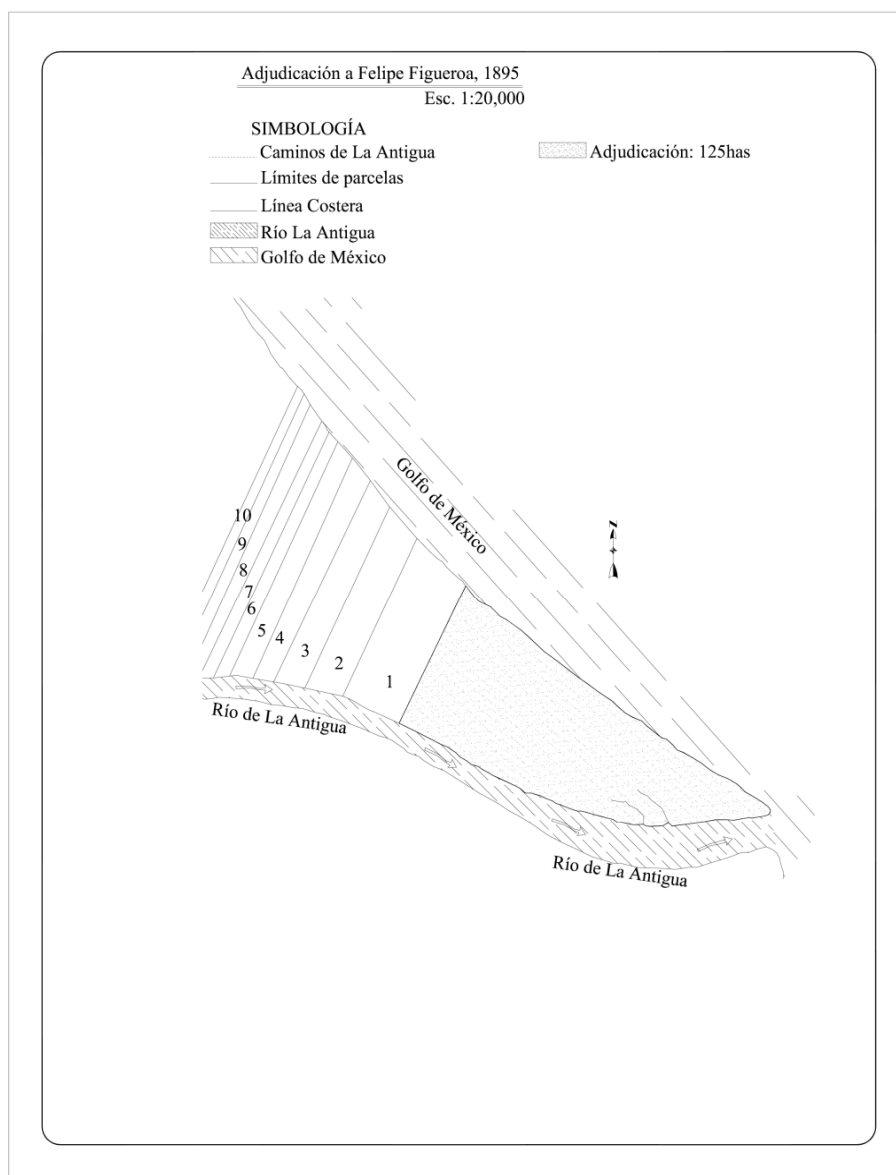
Mapa 1
Reparto de lotes en 1891



Fuente: Registro Agrario Nacional (RAN), Planoteca: A-21DA (E). Ing. Ignacio Pérez Guzmán, 30 de octubre de 1890. Digitalización: Ing. José Esteban Luna, 2010 en Autocad 2010 para Windows 7 a 64bits utilizando coordenadas para localizar el lote.

En su comunicación al cabildo, el regidor consideraba conveniente la adjudicación a una sola persona de un lote de 1.250.000 m² (unas 125 has) de tierras egidales. La propuesta fue aprobada por el Ayuntamiento y ratificada por el gobierno del estado de Veracruz. En septiembre de 1895 se llevó a cabo la diligencia de remates, adjudicándose el lote n° 1 a Felipe Figueroa por la cantidad de \$276.00. En octubre se efectuó la escritura que legalizó la transacción (Exp.5099-Ejido La Antigua, Foja 3), quedando ilustrada de la siguiente forma (ver mapa 2):

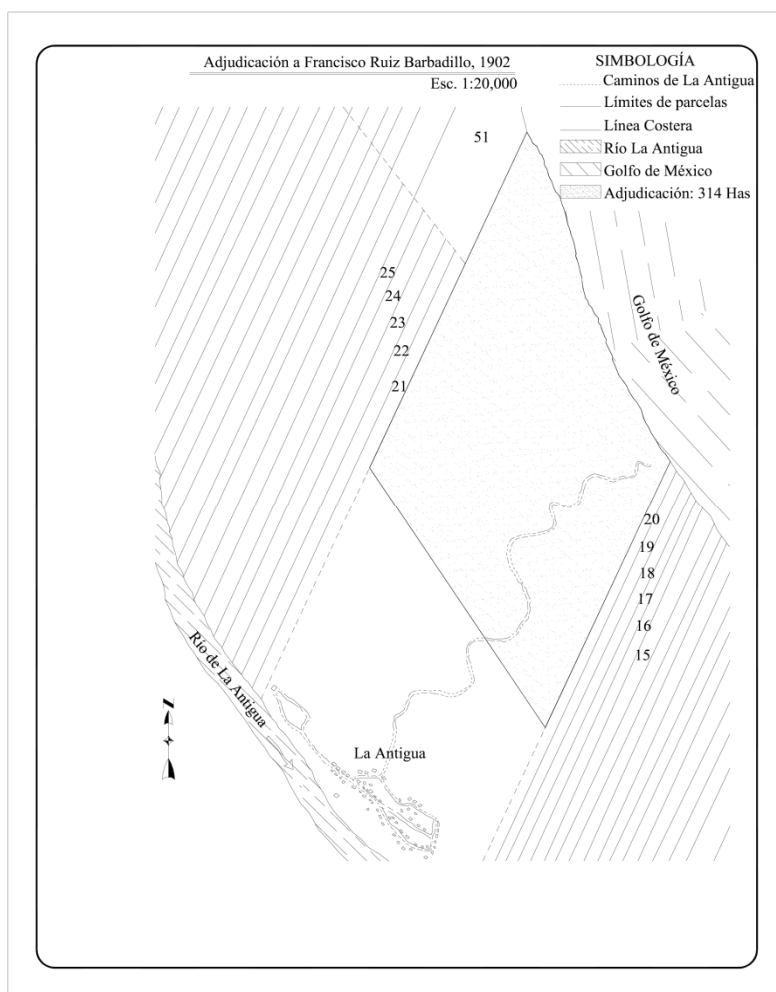
Mapa 2
Adjudicación de lote no. 1



Fuente: Registro Agrario Nacional (RAN), Planoteca: A-21DA (E). Ing. Ignacio Pérez Guzmán, 30 de octubre de 1890. Digitalización: Ing. José Esteban Luna, 2010 en Autocad 2010 para Windows 7 a 64bits.

Los archivos no hablan de resistencia local ante una decisión que modificaba la postura inicial del regidor y que alteraba el carácter inalienable de las tierras egidales. Años después, en 1902, se procedió de modo similar con el otro lote egidal, adjudicándose 314 has a Francisco Ruiz Barbadillo por la cantidad de \$1.102.20 (Exp.5099-Ejido La Antigua, Foja 4). La nueva adjudicación quedó así (ver mapa 3):

Mapa 3
Adjudicación de lote no. 2



Fuente: Registro Agrario Nacional (RAN), Planoteca: A-21DA (E). Ing. Ignacio Pérez Guzmán, 30 de octubre de 1890. Digitalización: Ing. José Esteban Luna, 2010 en Autocad 2010 para Windows 7 a 64bits utilizando coordenadas para localizar el lote.

Estas transacciones no pudieron realizarse sin una particular interpretación de la Ley Lerdo, que excluían a las tierras egidales de su campo de aplicación. Comparando el caso de La Antigua con otros casos, como el de Sultepec, es probable que las transacciones se ampararan en otras leyes estatales (Schenk, 1998) o bien que fuera la presión e influencia de las oligarquías locales las que acabaran imponiéndose en una interpretación amplia de la Ley Lerdo que permitiera afectar a las tierras egidales y proceder a su privatización y venta a particulares.

3. La reamortización de las tierras en el marco de la reforma agraria

En pleno movimiento revolucionario, los caudillos llevaban a cabo el reparto de tierras entre los campesinos conforme ocupaban los territorios. El conocido como Plan de Ayala (1911) dictó el reparto inmediato y definitivo de tierras a la población si comprobaban la ilegalidad de las privatizaciones realizadas décadas atrás al amparo de la Ley Lerdo.

Para llenar el vacío legal que se producía con las ocupaciones de tierras al fragor de la Revolución, el Congreso Constituyente aprobó la Ley de 6 de enero de 1915, que reconocía la restitución de las tierras, montes y aguas a los pueblos que habían sido ilegalmente enajenados por la Ley Lerdo. Una ley reglamentaria definía las condiciones de las tierras restituibles, y la forma y el tiempo en que debían ser restituidas, estableciendo que, mientras tanto, podían ser explotadas de forma comunitaria. Se anulaban las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, realizadas por las autoridades políticas y gobernadores o por el Ministerio de Fomento o Hacienda o por cualquier otra autoridad federal desde el 1 de diciembre de 1876 (Larios 2011).

La citada Ley del 6 de enero de 1915 subordinaba el principio de la propiedad individual (basado en la hacienda), que había regido desde mediados del siglo XIX, al principio revolucionario de la propiedad comunal (basado en la figura del nuevo ejido). Para su implementación, el gobierno federal puso en marcha un nuevo aparato administrativo, que debía actuar de interlocutor ante los propietarios terratenientes afectados por las posibles restituciones de tierras y ante los representantes de los campesinos que las reclamaban.

En ese contexto revolucionario, el gobernador del estado de Veracruz, Cándido Aguilar, promulgó diversas disposiciones legislativas ratificando las dotaciones provisionales de tierra que se habían acordado durante las ocupaciones a raíz de acuerdos políticos previos. De ese modo, quedaron sentadas las bases para la aplicación de la reforma agraria en el estado veracruzano. En medio de esta situación, los funcionarios del gobierno de Veracruz se sumaron al ambiente revolucionario y se posicionaron a favor de la reforma agraria afirmando que “por ahora creemos que la misión [...] será o deberá ser radicalista” (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 44).

Como consecuencia de ello, se produjo un abundante número de solicitudes de dotaciones de nuevas tierras y de restitución de las antiguas tierras egidales en los municipios del estado de Veracruz¹⁵. Concretamente, a los 25 días de la publicación de la citada Ley, los vecinos de La Antigua firmaron una petición dirigida al gobernador del estado, en la que narraban que, en 1890, de acuerdo con la Ley Lerdo de 1856 la Corporación Municipal había individualizado las tierras comunales y adjudicado lotes individuales de 18has a 87 personas (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 1).

Los vecinos de La Antigua apelaron a los Artículos 1 y 2 de la Ley del 6 de enero de 1915 para invocar su derecho a recibir dotaciones de tierras, sin mencionar en ese momento el derecho a la restitución de las tierras egidales indebidamente desamortizadas. En su escrito de apelación se permitían, incluso, proponer que se les adjudicaran la propiedad particular de Francisco Vargas, situada al otro lado del río La Antigua, denominada San Vicente. Para reclamar la dotación, los solicitantes esgrimían como argumento la escasez de tierras agrícolas en el municipio, que, en su opinión, era la causa de la fuerte emigración:

[...] Teniendo muy en consideración, la suma escases de terrenos para agricultura de que se puede disponer [,] porque la mayor parte de los de la extinguida comunidad y aún de los inmediatos de antigua propiedad particular, son y han sido desde largos años dedicados a potreros artificiales dejando sin vida propia, puede decirse, a este mismo poblado, por donde ha sido uno de los móviles que ha obligado a muchos de sus hijos a salir de la demarcación en busca de subsistencia de la vida” [sic] (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 2).

Sin embargo, esos argumentos no parecían muy consistentes. Por el conocimiento local se sabía que la zona, al estar próxima tanto al río La Antigua, como al Golfo México, había sido eminentemente de orientación pesquera y que la agricultura había sido una actividad secundaria. En el *Padrón General de Habitantes del Poblado de La Antigua* (1918) aparece incluso una serie de actividades económicas que rebaten la necesidad de tierra agrícola que reclamaban los vecinos en su apelación a las autoridades. Los oficios registrados en el Padrón no sólo eran los de agricultor, sino también los de comerciante,

¹⁵ Otra situación pudo influir en la detonación de este hecho. En 1915, Cándido Aguilar dio asilo al gobierno federal, presidido por Venustiano Carranza, en el puerto de Veracruz. Ahí, Carranza promulgó la citada Ley de 6 de Enero (Blásquez 2000: 185-186). Es probable que esta cercana presencia constitucionalista haya propiciado que un número significativo de comunidades que estaban en litigio para la recuperación de sus tierras, reiniciara los procesos bajo este nuevo ordenamiento, solicitando las restituciones correspondientes bajo el amparo de formas agrarias reconocidas en el siglo XIX (Larios 2011).

carpintero, empleado federal, barbero, panadero y carnicero (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 69-74), lo que hacía pensar que:

[...] sería antieconómico poner a disposición de personas que se dediquen al comercio o industrias distintas de la agricultura desde su primera edad los terrenos susceptibles de ser repartidos toda vez que muy pronto abandonarían sus lotes o no llegarían a cultivar ni una sola vez (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 28).

Ante las dificultades de recibir dotaciones de tierra en base a los argumentos esgrimidos por los solicitantes, se exploró la vía de la restitución de las antiguas tierras egidales indebidamente enajenadas por la Ley Lerdo. Para ello, lo primero que hizo el alcalde de La Antigua fue realizar una consulta a las autoridades del estado de Veracruz, quienes, en marzo de 1915, y a través del Secretario General Interino, respondieron que las restituciones de tierras eran uno de los principales objetivos del nuevo proyecto nacional para asegurar la producción agraria como base de la alimentación, por lo que bastaba con localizar las tierras ejidales que habían sido indebidamente privatizadas y solicitar su restitución a la población de La Antigua.

Se repartirán las tierras, serán colonizados los campos por todos los nacionales hermanos que no pueden cumplir sino de esta manera el trabajo redentor de la república, porque el estado no puede decir a sus suplicantes [“]esperad que aun cuando veo [que] tenéis necesidad y que nuestro ejército luchador puede morir bajo las arenas de la miseria y de hambre, como se ahogan las caravanas del Sahara[”], ya escudriñaré, investigaré y escucharé detenidamente a los propietarios y a los que mucho tiempo han reído, han disfrutado, bien o mal hecho, de lo que ahora necesita el Estado para consolar a sus hijos, para salvar la Revolución, para la creación de nuestra Agricultura e Independencia Nacionales (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 4).

Como argumento justificativo, se enfatizaba, en efecto, la importancia de la agricultura en el desarrollo del país, y se indicaba la responsabilidad de las comunidades rurales en el abastecimiento de alimentos para el conjunto de la nación (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 4). Tanto en la solicitud de los vecinos de La Antigua, como en el documento de respuesta del funcionario estatal, la agricultura era considerada una prioridad, señalándose que las tierras restituidas debían ser destinadas a uso agrícola:

Opinamos [que] se concedan a los vecinos de La Antigua: los terrenos cultivables suficientes ya estén dentro o fuera de los Ejidos [,] ya sean

propiedad de municipio o de los particulares. Ellos quieren sembrar, pues que siembren (...) (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 4).

El proceso de restitución de las antiguas tierras egidales de La Antigua fue complejo, ya que no resultó fácil determinar cuáles eran las propiedades privadas que tenían que ser restituidas por haber sido vendidas durante la aplicación de la Ley Lerdo. Ello originó preocupación entre los propietarios locales ante la incertidumbre de no saber si sus tierras podían ser afectadas por la reforma agraria y ser restituidas a los campesinos (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 46).

La complejidad del proceso fue tal, que, con frecuencia, se produjeron litigios sobre el carácter de algunas propiedades privadas, dando lugar a la intervención de peritos e ingenieros. En algunos casos, se procuraba desviar la atención de unas tierras para concentrarla en otras, utilizando para ellos argumentos no siempre rigurosos.

Con objeto de ilustrar la complejidad del proceso de restitución, merece la pena relatar con detalle un caso recogido en los archivos, y que data de noviembre de 1915. En él se cuenta el litigio en torno a unos terrenos de propiedad particular de una persona ajena al poblado de La Antigua (“un señor Pasquel”), en los que la memoria histórica local recordaba que habían sido explotados de forma mancomunada por varios vecinos, reclamándose por ello su restitución (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 9).

Un ingeniero de apellido Sánchez fue designado para resolver el conflicto, quien informó que el terreno en disputa había formado parte efectivamente de los antiguos egidos del municipio, pero que habían sido adquiridos por particulares en la venta indebida que se hizo de ellos en 1890. Afirmaba el citado ingeniero que si bien el mencionado terreno “tiene relativamente más o menos una extensión grande [...]”, está “compuesto en su mayoría de tierras estériles [...]” por lo que “dotar con ellas a la población, no reportaría ningún beneficio a sus habitantes” (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 10). Tal aseveración no se sostenía, y fue objeto de discusión, ya que las tierras aun siendo estériles, podían ser productivas como cotos de pesca o beneficiosas para la adaptación de ciertas variedades de ganado indocebu, cumpliendo así los objetivos revolucionarios de producción.

El ingeniero Sánchez recomendaba que se concentrara la atención en otras tierras más productivas, permitiéndose la licencia de proponer cuales podían ser las tierras objeto de expropiación para satisfacer las demandas de los vecinos:

Por todo esto se ve que no existe entre los terrenos que pertenecieron a los ejidos [egidos] del pueblo ninguno que pudiera adquirir para el beneficio de los vecinos pobres que carecen de tierras y que las soliciten para dedicarlas al cultivo. Existe, sin embargo, una porción de terreno de propiedad particular en magníficas condiciones para el cultivo, y suficiente, según la opinión de algunos vecinos de la autoridad y del Comité Ejecutivo para llenar las necesidades del pueblo. Este terreno pertenece a un particular Señor José María Rebolledo y por otra del señor Ernesto Lagunes, sumando en conjunto una extensión superficial de cien hectáreas aproximadamente. El primero dedica su terreno únicamente para potrero de ganado y el segundo lo arrienda a algunos de este pueblo. Ambos tienen otras propiedades a las que dan preferencia dedicándolas a la siembra por lo que quizás pudieran ceder la parte que les corresponde en el citado terreno (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja).

El Director del Departamento de Agricultura respondió a Sánchez “que la información que le han dado es falsa [...] ya que en los terrenos de los antiguos ej[gl]idos hay zonas perfectamente útiles para las labores”. Como consecuencia de esto, el ingeniero fue destituido y, después de un par de turnos, el caso le fue asignado al ingeniero Marín, quien concluyó que la reclamación de los vecinos podía satisfacerse tanto mediante la dotación de nuevas tierras, como por la vía de la restitución de las antiguas tierras egidales. De ahí concluyó que el asunto debía ser dividido en dos procesos (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 14-15).

En lo que se refiere la vía de la restitución de tierras, se le encomendó al ingeniero Marín que buscara en los Archivos de los Ayuntamientos de La Antigua los títulos de tierras que amparasen su carácter egidal y se le ordenó también que recuperara los planos disponibles. En caso de no existir, se le autorizó a recabar los títulos en el Archivo Público de la Nación, así como las fechas en que hubieran sido concedidas las mercedes reales (si se hubieran dado en la época virreinal). Además, debía investigar el modo y la época en que el pueblo había perdido las tierras egidales, remitiendo las escrituras o copia de ellas que acreditaran la fecha y personas a quienes había sido transferida la propiedad.

Para conocer los detalles, el ingeniero Marín visitó a los más antiguos del pueblo (algunos de hasta 85 años), quienes le informaron que en el municipio de La Antigua no había

ninguno de los “signatarios del ocurso” de restitución de egidos (1915). Percibió que “aunque no de un modo terminante y explícito, manifestaron funda reserva sobre si estimaban o no conveniente que fuera ratificada la solicitud sobre restitución y dotación de terrenos” (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 43-44). En la siguiente cita, el ingeniero Marín plasma el ambiente local, que se hallaba cimbrado no sólo por la lucha revolucionaria, sino también por las luchas entre revolucionarios y hacendados, y por el temor que estas situaciones generaban en los pobladores de la zona. Asimismo, da un dato importante del concepto de propiedad que tenía la gente del lugar y las opiniones sobre los citados terrenos.

[...] únicamente uno de los entrevistados consideraba inoportuna la tramitación de la referida solicitud, toda vez que la mayor parte de los vecinos del lugar habían emigrado a consecuencia de la amenaza constante de los enemigos del gobierno y de los continuos asaltos de que era objeto el pueblo; y también porque consideraban la generalidad de los vecinos que los terrenos que pudieran cedérseles, tendrían que ser arrebatados a personas que ellos consideraban como propietarios legítimos de los mismos y porque los terrenos no constituyen las vegas del río La Antigua por lo que tienen un valor muy reducido con relación a los demás por su propia ferocidad” (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 43-44).

Finalmente, el ingeniero Marín, al cotejar los archivos, concluyó que no había título que amparara alguna merced a favor del pueblo, ni tampoco había plano, ni indicio de la existencia de tales documentos (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 9). A pesar de todo señalaba que:

[el pueblo] hizo uso de ellos, primero en forma de comunidad, después individualmente, mediante la expedición de títulos posesorios, lo que dio origen a la separación de lotes de los terrenos públicos, para terminar con la subdivisión y reparto efectuados por el Ayuntamiento de acuerdo a la ley de 17 de julio de 1880 (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 9).

El ingeniero Marín realizó, además, un censo para establecer los sujetos que podían tener derecho de asignación en una futura restitución de tierras. El *Padrón General de Habitantes del Pueblo de La Antigua* (1917) registró a 468 personas, de las cuales 244 (incluyendo mujeres casadas) eran mayores de edad. De ellas, se contabilizaron 19 vecinos que no poseían terreno alguno para cultivar. Según el ingeniero Marín, en La Antigua los terrenos estaban en su mayoría repartidos y “muchos de los propietarios obtenían mediante

la explotación de sus parcelas, utilidades que les bastaban para cubrir ampliamente las necesidades de su vida” (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 22-28).

Considerando, no obstante, que era necesario dar solución al problema de dotar de tierras a la población más desposeída del municipio, el ingeniero Marín estudió el plano levantado en 1891 (mapa 2) durante la desamortización propiciada por la Ley Lerdo. Concluyó que, al efectuarse el reparto de tierras, según la Ley de 17 de julio de 1889, se reservaron tres porciones: una, para el ensanche de la población, y las otras dos con las siguientes extensiones (un lote de 127 has del fundo legal del pueblo, en el que estaba incluido el caserío existente en 1891 de 28 hectáreas y 25 áreas, y dos lotes restantes que sumaban 534 has). El ingeniero Marín concluía que estos lotes no habían sido adjudicados a persona alguna, pues no existía constancia de ello en el archivo del ayuntamiento (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 9).

Aun así, el ingeniero Marín sugirió llevar a cabo un deslinde de esos lotes, señalando que era el gobierno el que debía dilucidar si podía disponerse de las tierras para repartirlas entre los vecinos del pueblo. En caso de que los terrenos no pertenecieran a un particular y considerando que el número total de cabezas de familia (agricultores) llegaba a doscientos, incluyendo en esta cifra a los propietarios y artesanos, a cada uno de los jefes de familia les correspondía una extensión de 2 has y 67 áreas. El ingeniero Marín consideró que la dotación de dos hectáreas de terreno eran suficientes, pues los vecinos del lugar no contaban con implementos agrícolas para cultivar mayor superficie (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 45).

Esta extensión sería indudablemente muy corta en otras regiones de la República, en donde el agricultor no tiene que luchar contra el desarrollo violento de las plantas nocivas, que vegetan al lado de las que se cultivan, y por lo mismo puede atender a una extensión por lo menos doble de la mencionada; pero es suficiente para los terrenos de La Antigua, según las declaraciones de los mismos campesinos del lugar y por lo menos mientras no se determine una evolución en los procedimientos rutinarios de labranza de la región de que se trata (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 45).

En su búsqueda de posibles tierras para la restitución, el ingeniero Martín descubrió que no se tenían datos sobre la propiedad de los terrenos situados al norte del municipio, ni tampoco sobre la propiedad de los ubicados en el extremo de la Barra, que eran los únicos que supuestamente no habían entrado en el proceso de individualización y reparto

efectuado en aplicación de la Ley Lerdo (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 45). En esa zona se encontraban precisamente las dos grandes explotaciones que Ruiz Barbadillo y Figueroa habían comprado, como se recordará, en 1895 y 1902 al Ayuntamiento de La Antigua. Por ello, el presidente de la Comisión Agraria Local (CAL) solicitó comprobar la propiedad de los terrenos a restituir. Los documentos no se presentaron y el caso pasó a instancia estatal.

En agosto de 1918 apareció una escritura de 1895 a favor de Francisco Ruiz Barbadillo. La escritura a favor de Figueroa “no se encuentra, por lo que seguramente se otorgó en alguna otra de las notarías de esta ciudad [Veracruz]” (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 103, 118). Finalmente, se solicitó al encargado de la Notaría Pública de Veracruz (licenciado Ildefonso Consejo) copia de las dos escrituras por las que el Ayuntamiento de La Antigua había realizado la compra-venta de terrenos reservados para egido. Estos documentos fueron entregados sólo “después de un gran número de oficios girados entre la Comisión, el Notario y las autoridades de La Antigua” (Gaceta Oficial 1920: 2). En septiembre de 1918, Ruiz Barbadillo fue informado de que su propiedad sería afectada por la restitución (Exp. 5099-Ejido La Antigua, Foja 125-126).

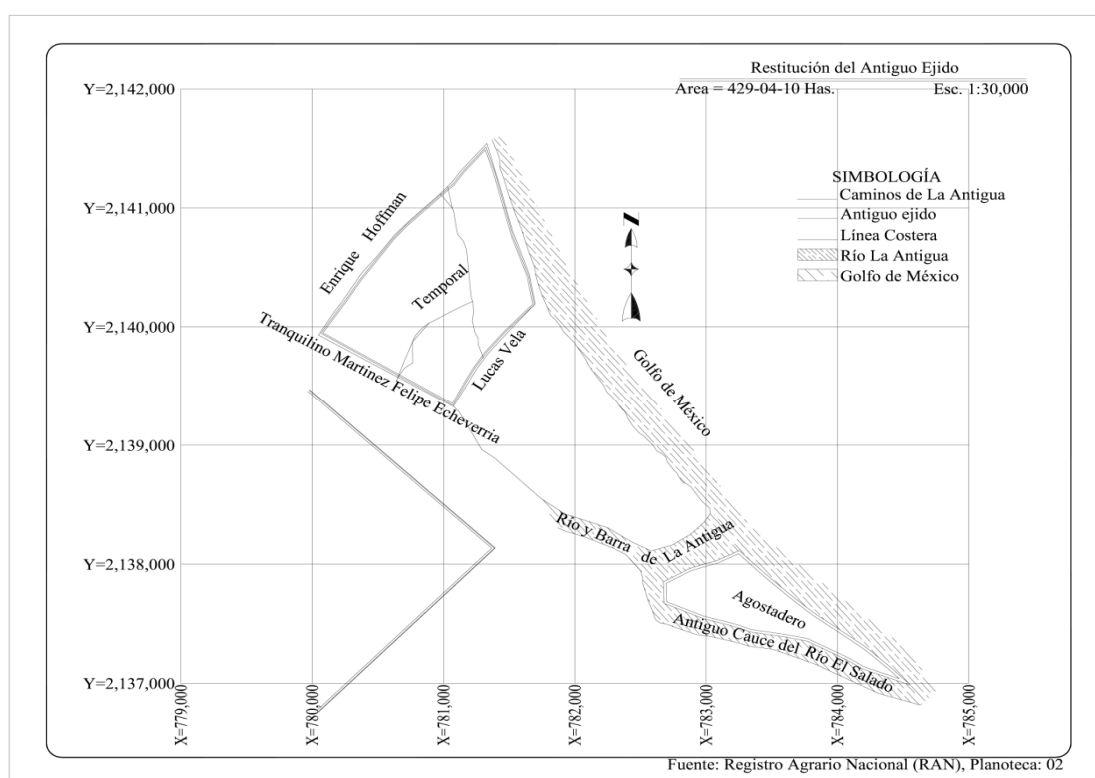
En 1919, el ingeniero Martínez Zorrilla propuso hacer procedente la restitución de las tierras ejidales solicitada por los vecinos de La Antigua e indebidamente adjudicadas en 1895 y 1902 a favor de Felipe Figueroa y Francisco Ruiz Barbadillo (Exp. 5099, Foja 6-10). En noviembre, el representante del Ministro de Gobernación calificó las transacciones como “nulas a pleno derecho”, por lo que autorizó su restitución. Sin embargo, en lo que se refiere a la solicitud de nuevas dotaciones de tierras, el representante ministerial ratificó su improcedencia, ya que, en su opinión, no se justificaba la necesidad de tal dotación. Con la restitución, añadió, existirían terrenos suficientes para resolver las necesidades de los vecinos sin tierra (Exp. 5099, Foja 10) sin necesidad de nuevas dotaciones.

Finalmente, el 10 de enero de 1920 se aprobó la restitución de tierras a La Antigua, iniciándose el procedimiento administrativo, que culminó el 27 de enero con la publicación de la resolución definitiva en la Gaceta Oficial del estado de Veracruz (Gaceta Oficial 1920: 2-3), siendo presidente de la República Álvaro Obregón. El 17 de julio de 1921, y ante el comité de campesinos, un representante del Ayuntamiento de La Antigua y un representante del Ejecutivo estatal, se hizo la entrega solemne de la restitución de tierras a

La Antigua, señalándose en ese acto que las tierras debían disfrutarse “en comunidad” (Exp. 57/Restitución y Dotación, Foja 4). Una Junta de Aprovechamiento de Ejidos (JAE) recibió los terrenos en representación de los vecinos, encargándose de administrar las tierras restituidas hasta su parcelación.

De este modo, se restituyeron los dos polígonos “en calidad de ejidos” a los vecinos de La Antigua, “reconociéndoseles como sus legítimos dueños”. La entrega de terrenos quedó registrada en un oficio del 23 de mayo de 1922.

Mapa 4
Restitución del antiguo ejido



Fuente: Registro Agrario Nacional (RAN), Planoteca: A-21DA (E). Ignacio Pérez Guzmán, 30 de octubre de 1890. Digitalización: Ing. José Esteban Luna, 2010 en Autocad 2010 para Windows 7 a 64bits.

4. Reflexiones finales

Los estudios de caso, como el de La Antigua, ayudan a comprender las implicaciones territoriales de los procesos de cambio y reestructuración de la tierra en México, tales como los procesos de desamortización propiciados por la Ley Lerdo en la segunda mitad

del siglo XIX y los procesos asociados a la reforma agraria propiciada por la Revolución de 1910. La población de La Antigua fue desamortizada de *egidos* y le fueron restituidos *ejidos*, con los significados fundiarios y productivos que ello conllevó.

Los objetivos de la ley de desamortización (Ley Lerdo) estuvieron inspirados en los principios del liberalismo económico vigentes en la segunda mitad del siglo XIX, incorporando al mercado los bienes de *manos muertas* propiedad de la Iglesia y de las corporaciones locales (ayuntamientos). Del campo de aplicación de esa ley quedaban excluidas las tierras egidales, al ser consideradas bienes de uso común a disposición de la población local.

No obstante, la aplicación de la Ley Lerdo fue compleja, debido a la diferente interpretación que se hizo de ella en cada municipio en función de diversos factores (políticos, sociales, administrativos, entre otros). Ello explica que su impacto fuera muy heterogéneo en las distintas áreas del territorio rural mexicano, dando lugar a controversias políticas y jurídicas en torno a los bienes desamortizados. Como consecuencia de esa complejidad en su aplicación, hubo una importante superficie de tierras egidales que fue desamortizada de forma indebida, generando en la memoria colectiva un sentimiento de expolio que buscaría ser subsanado por la Revolución Mexicana y su reforma agraria, en un proceso que, como se verá en el próximo capítulo, no siempre fue inmediato ni efectivo. Se ponen de manifiesto, por tanto, las limitaciones que encuentran las políticas públicas (en este caso, las políticas desamortizadoras) para abordar en la práctica las transformaciones estructurales diseñadas por los legisladores. Los factores locales, fruto del contexto social y político en ese ámbito, acaban imponiendo sus dinámicas, y son los intereses particulares los que interfieren en la voluntad política para orientar el proceso de aplicación de las medidas desamortizadoras en direcciones no previstas por el legislador.

En lo que se refiere a la reforma agraria, la novedad de la restitución fue que las nuevas autoridades nacidas de la Revolución no le entregaban a la población el dominio pleno de las tierras restituidas, sino sólo el derecho de uso y disfrute, obligando a los beneficiarios a agruparse en torno al *ejido* (nueva figura jurídica que retomaba el antiguo *egido* de la época virreinal, aunque con fines sociales y económicos diferentes). Además, se les obligaba a orientar la explotación de las tierras hacia la agricultura, modificándose la tradición ganadera que habían tenido las antiguas tierras egidales.

A partir de la información de archivo estudiada para el municipio de La Antigua se ha mostrado cómo la creación de los nuevos *ejidos* significó en la práctica una especie de reamortización de las tierras. Además, en estos nuevos *ejidos* se les dio a las tierras una finalidad agrícola, modificándose los usos que habían tenido históricamente, entre ellos el de ser reserva territorial para la expansión urbana del municipio. Con la reforma agraria y la creación de los nuevos *ejidos*, las antiguas reservas territoriales que los poblados tenían para su expansión fueron sustituidas por zonas de producción agropecuaria, cercenándose la posibilidad de ser utilizadas para el crecimiento territorial de los municipios.

Esto permite cuestionar los efectos positivos de la reforma agraria mexicana, ya que si se amplía el punto de mira y se introduce una perspectiva que vaya más allá de considerar sólo sus efectos sobre la población campesina, podemos cuestionarnos sus consecuencias sobre el desarrollo urbano de los municipios rurales, pudiendo ser definidas como negativas.

La influencia de la ideología revolucionaria fue central en la restitución de los antiguos *ejidos* indebidamente desamortizados por la Ley Lerdo. La construcción del discurso establecido a partir del reparto fundiario para la producción agraria, permitió, a corto, mediano y largo plazo, establecer una serie de nuevos derechos sobre las tierras ejidales por parte del nuevo sujeto económico y político surgido de la Revolución Mexicana: el ejidatario. A partir de la Constitución de 1917, el ejidatario fue reconocido como un productor agrícola, identificado como campesino, con derechos sobre la tierra a través de la comunidad ejidal, pero con un certificado parcelario individualizado. El *ejido*, como se describirá en el capítulo siguiente, fue el régimen de propiedad imperante durante el siglo XX en las zonas rurales mexicanas y permitió la homologación de los derechos sobre la tierra para los campesinos restituidos durante la reforma agraria.

No obstante, en lugares como La Antigua, donde los archivos muestran que la tierra había sido utilizada históricamente primero, como comunidad, y luego, dividida por el Ayuntamiento previamente a la Ley Lerdo de forma individual, la estructura ejidal postrevolucionaria reconfiguró, nuevamente, la estructura fundiaria. Este tema será retomado y analizado con más profundidad en el capítulo cuarto de esta tesis doctoral.

El próximo capítulo presenta una descripción de los derechos obtenidos por los *ejidos* y los *ejidatarios* después de la Revolución Mexicana, así como un análisis de los cambios ocurridos en éstos a partir de la reforma del Artículo 27 de la Constitución. La comprensión del significado de estos derechos en el contexto mexicano exige analizar su contexto social, político y económico, con objeto de ver cómo se ha ido configurando esta estructura de la propiedad.

CAPÍTULO IV

CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE LAS TIERRAS EJIDALES EN MÉXICO: Discutiendo los Efectos de la Reforma al Artículo 27 de la Constitución

El régimen de propiedad es una institución que permite conocer los derechos que se tienen sobre un bien. En el caso de México, el régimen de propiedad de la tierra es un tema crucial para comprender su historia nacional, ya que sobre este tema ha girado la vida política y social de este país desde la Revolución Mexicana (1910). La reforma agraria creó las bases del especial trato que ha mantenido, durante más de setenta años, el Estado postrevolucionario mexicano con la población rural: una relación construida sobre la dotación de tierras y la creación de *ejidos*.

El *ejido* fue la figura jurídica central de la reforma agraria mexicana, ya que, en torno a ella, se organizó la dotación de tierras a la población campesina y su posterior explotación con fines agrícolas. A diferencia de otras reformas agrarias ocurridas por aquellos años en el continente europeo e inspiradas en el reparto individual de la tierra a los campesinos, la novedad de la reforma mexicana consistió en que el principio rector fue la propiedad social de la tierra. La dotación de tierras no se realizaba a título individual a cada familia campesina, sino que el Estado las concedía al *ejido*, una organización económica, política y social en la que la población de una determinada comunidad tenía que integrarse si quería ser beneficiaria de la concesión. Sólo a través del *ejido* los campesinos podían explotar individualmente la tierra en el lote que le asignaba la Secretaría de la Reforma Agraria.

Con la finalidad de hacer efectivo el funcionamiento del sistema ejidal, el Estado mexicano dotó a los ejidos de una singular estructura organizativa interna, encargada de garantizar la prestación de servicios a los ejidatarios y de gestionar sus actividades productivas (fundamentalmente agrícolas). Asimismo, creó a nivel externo una estructura administrativa específica para regular la relación de los poderes públicos con los representantes ejidales. En ese sistema, tanto las élites políticas locales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como los dirigentes de la Confederación Nacional Campesina (CNC), actuaban de intermediarios, siendo los pilares de una estructura clientelar que perduró, con bastante fuerza, hasta la reforma del Artículo 27 de la Constitución en 1992.

Dicha reforma dio por finalizada la reforma agraria, permitió la liberalización de los *ejidos* y facilitó el acceso individualizado de los campesinos a la propiedad de las tierras que

habían estado explotando durante varias décadas en el régimen ejidal de propiedad social. Dentro del incipiente proceso de liberalización de la economía mexicana, la reforma del Artículo 27 tenía entre sus objetivos aumentar la eficiencia productiva de la agricultura, ya que se pensaba que, privatizando las tierras ejidales, los campesinos podrían desarrollar con mayor autonomía el aprovechamiento agrícola de sus parcelas en función de las demandas del mercado.

Sin embargo, la realidad fue más compleja, ya que cada ejido era un caso particular, habiéndose generado una dinámica propia y formas también singulares de organizar la producción en las tierras ejidales en cada municipio rural. Esa diversidad aumentó aún más con la crisis de la agricultura mexicana iniciada en la década de 1980, ya que, si bien deterioró el valor de la tierra como medio de producción, incrementó su valor de cambio, haciendo que en muchos ejidos se desarrollaran transacciones de tierras que, contraviniendo la legalidad vigente, incluían la venta o el arrendamiento de parcelas.

Sea como fuere, lo cierto es que, en el marco de esa dinámica a nivel de cada ejido, los ejidatarios comenzaron a ejercer derechos similares a los de los propietarios privados, ampliando así los que tenían legalmente asignados. Por eso, más allá de la solemne justificación política de la reforma del Artículo 27, ésta legalizó *de jure* la ampliación de los derechos que los propios ejidatarios estaban ya ejerciendo *de facto* en las tierras ejidales (Bouquet 1996).

Dicho lo anterior, este capítulo busca describir los cambios experimentados en los ejidos antes de la reforma del Artículo 27 y valorar de un modo general los efectos reales de dicha reforma. Para ello se utiliza el enfoque teórico de la “baraja de derechos” y, a partir de la metodología de Payne (2004) para Hábitat Internacional, se analiza el cambio experimentado en los derechos de los ejidatarios antes y después de la reforma de 1992. Se hace también un análisis comparado del Artículo 27 de las Constituciones de 1917 y 1992, donde se han establecido las dos “barajas de derechos” sobre la propiedad de la tierra en México.

Asimismo, este capítulo pretende ofrecer al lector una panorámica general de la situación actual de las tierras ejidales después de haber transcurrido veinte años desde la reforma del Artículo 27 de la Constitución. En concreto, se analizan los efectos de la ampliación de la

“baraja de derechos” propiciados por esa reforma, y se ofrecen algunos datos cuantitativos. Finalmente, se discuten las conclusiones de algunos trabajos que, desde una perspectiva general, han estudiado el cambio del régimen de tenencia de la tierra en México. En este sentido, el estudio de La Antigua permite valorar los efectos del proceso de privatización de las tierras ejidales propiciado por la reforma del Artículo 27. Recuperado el dominio pleno sobre la tierra, las estrategias de los ejidatarios han dependido de los contextos locales, tendiendo en unos casos a continuar con el desarrollo de la actividad agraria, o haciendo uso, en otros casos, de su propiedad para destinarla a otra finalidad.

1. El contexto social y político

1.1. Revolución, reforma agraria y reparto de tierras (1915-1930)

El modelo ejidal que se instauró con la reforma agraria en el marco de la Revolución Mexicana tuvo sus antecedentes en el proceso desamortizador impulsado por la Ley Lerdo en 1855. La importancia social y económica de la Ley Lerdo radica en que abrió el proceso de liberalización de la tierra en México impulsando, con su privatización, una dinámica de concentración fundiaria en torno a la figura de la hacienda, que alcanzaría su máximo esplendor durante el *porfiriato*. El proceso de concentración de la tierra era tal, que, en 1910, el 95% de los campesinos estaban desposeídos de ella (Monjarás-Ruíz 1980: 235).

La Revolución Mexicana provocó la caída del *Porfiriato*, convirtiéndose el tema del reparto de la tierra, ya sea mediante dotación o restitución, en la bandera de lucha del campesinado y en su nexo de unión con las fuerzas revolucionarias. El Plan de Ayala (1911) otorgó restituciones inmediatas y definitivas de tierras a los poblados o comunidades que comprobaran su propiedad o demostraran su necesidad de tierra. Aunque el Plan de Ayala fue pionero en el tema del reparto, algunos analistas consideran que la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue realmente el detonante de la reforma agraria al legalizar las dotaciones de tierra (provisionales, no definitivas como se planteaba en el Plan de Ayala) realizadas a los campesinos por los gobernadores de los estados o por los militares constitucionalistas, siempre que fueran sometidas a la aprobación del presidente de la República. La Ley fue reformada en septiembre de 1916, haciendo definitivas y no provisionales las dotaciones (Walsh 1980: 134).

La Constitución de 1917 delineó la construcción del nuevo Estado posrevolucionario y definió al Ejecutivo como la máxima institución política de la nación. Estableció la reforma agraria como distribución de la tierra en base no al principio de propiedad privada, sino al de propiedad social, tutelada por el Estado, y organizó un nuevo régimen comunal de tenencia de la tierra, recuperando el viejo término de *ejido*, aunque con funciones y significado distintos del que habían tenido históricamente las tierras ejidales.

En el Artículo 27 de la Constitución se recogieron los principios de la reforma agraria dándole de este modo el máximo rango jurídico. Declaró que las tierras, aguas y demás recursos naturales eran propiedad de la nación mexicana e invistió al Estado con los derechos y facultades necesarias para establecer el interés público de tales recursos y para ordenar su gestión y explotación. Entre esos derechos, el Estado se atribuía el de dotar de tierra a los núcleos de población que no los tuvieran o los tuvieran en cantidad insuficiente, así como el de restituir a la población aquellas tierras que hubieran sido privatizadas de forma ilegal durante la aplicación de la Ley Lerdo (1856). Asimismo, el Artículo 27 reconocía dos tipos de propiedad social sobre la tierra: la de los *ejidos* (con la figura del ejidatario) y la de las *comunidades* (con la figura del comunero asociada a ella)¹⁶. Finalmente, creaba un sistema público para administrar y controlar las acciones en materia de reforma agraria (Siembieda 1996: 371; Artículo 27, XI a-e).

A partir de entonces, el Artículo 27 se convirtió en el pilar de las relaciones entre el Estado y el sector rural, y sobre su base se estableció uno de los paradigmas políticos del Estado postrevolucionario: el reparto y la tenencia de la tierra a través del ejido. De este modo, se elaboró una nueva “baraja de derechos” sobre la tierra en México, baraja cuyo contenido fue modificándose conforme cambiaban los acontecimientos políticos y económicos, y a medida que se alteraba el lugar de la agricultura en la economía nacional.

¹⁶ La diferencia entre *ejido* y *comunidad* radica en el reconocimiento de la dotación. El *ejido* (en su acepción postrevolucionaria) es resultado de la dotación de tierra que se hace en el marco de la reforma agraria, mientras que la *comunidad* es resultado de la restitución de un determinado lote de tierra que la población había utilizado de forma comunitaria y que había sido expoliado durante el *Porfiriato*.

1.2. Evolución de la estructura agraria mexicana (1930-1990)

Hasta el comienzo de la década de 1930, las *haciendas* aún representaban el 80% del territorio mexicano y seguían siendo elementos fundamentales del modelo de crecimiento de la economía agrícola nacional. Ello explica que el impacto de la reforma agraria fuera pequeño, y que su aplicación se limitara en esa etapa inicial a zonas periféricas o áreas afectadas por conflictos provocados por las movilizaciones campesinas (Esteve 1994: 12). A partir de la caída de la demanda de Estados Unidos provocada por la crisis del 1929, las *haciendas* perdieron gran parte de su importancia económica (Martínez 1983: 27-28, 30) propiciándose con ello el avance de la reforma agraria en áreas adonde no había llegado.

Así, mientras que en 1930 sólo se registraron 42 dotaciones de tierra y 11.738 beneficiarios (INEGI 1999), durante el período 1936-1940 (presidencia de Lázaro Cárdenas) se produjo el mayor reparto agrario en la historia mexicana: 10.975 dotaciones y 728.847 beneficiarios (INEGI 1999). La localización mayoritaria de las dotaciones fue en el norte y el sureste: el desierto y el trópico húmedo. En los estados de extensas propiedades y haciendas como Nuevo León, Tamaulipas, Hidalgo, Nayarit, Sinaloa, Baja California Norte, Chiapas, Yucatán, Quintan Roo, Campeche y Tabasco se resolvieron positivamente casi la totalidad de las solicitudes de tierra (Walsh 1980: 143). Paralelamente, se fue modernizando la agricultura mexicana, a cargo de las haciendas fraccionadas y convertidas en empresas agrícolas (González 2009: 185).

En el período 1945-1965, la economía de México alcanzó altos niveles de crecimiento (más del 5% anual), hasta el punto de ser denominada el “milagro mexicano”. El impulso de la industria favoreció el desarrollo del mercado interno en el marco de la política de sustitución de importaciones. El nuevo sector de medianos propietarios agrícolas propiciado por la reforma agraria (sobre todo, en el norte del país) contó con el apoyo del Estado para adquirir maquinaria y poner en regadío sus explotaciones, uniéndose así al proceso de modernización ya iniciado en las *haciendas*. Se generó una agricultura dual en México: de un lado, un sector minoritario (20% de los productores mexicanos), pero modernizado, de grandes y medianas explotaciones agrarias, muchas de ellas de regadío, orientadas a la exportación; y de otro, un sector campesino mayoritario (80% de los productores) formado sobre todo por los ejidos, tecnológicamente atrasado y orientado a la

producción de alimentos básicos (maíz y frijol) de secano (Martínez 1983: 28). Precisamente en torno a los ejidos descansaba las bases del corporativismo agrario.¹⁷

En ese periodo 1945-1965, la reforma agraria continuó con el reparto de tierras, si bien ya de forma algo ralentizada: 9.832 dotaciones y 454.532 beneficiarios (INEGI 1999). Diversos factores se han propuesto para explicar ese descenso en la intensidad de la reforma agraria (Walsh 1980: 146-147): una postura política o personal de los presidentes ante la reforma agraria; el hecho de que cada vez hubiera menos tierra para repartir tras la grandes dotaciones que se hicieron en el periodo de Cárdenas; la influencia de los intereses ganaderos asentados en las zonas del norte y su resistencia al fraccionamiento de las *haciendas* (de hecho, los grandes latifundios ganaderos no se fraccionaron hasta finales del 1960 y principios de 1970); y la menor presión sobre la tierra de la población campesina al encontrar mejores salidas fuera de la agricultura o a través de la emigración a los Estados Unidos.

Superada la primera mitad de los años sesenta, la economía mexicana avanzaba a buen ritmo de crecimiento, gracias al proceso de urbanización del país y al intenso éxodo campo-ciudad. La inversión y el gasto público en el sector agropecuario se incrementaron en un 16,4%, a la par que continuó el reparto agrario (4.420 dotaciones y 278.214 beneficiarios) (INEGI 1999). Sin embargo, esa etapa de bonanza económica no se aprovechó con políticas adecuadas que hubieran podido reducir las diferencias de capacidades tecnológicas entre los diversos tipos de explotaciones agrarias, con lo que gran parte del sector ejidal quedó estancado sin lograr aumentar su productividad.

En los años ochenta, la crisis del petróleo (1982) dio por finalizada la etapa del *milagro mexicano*, produciéndose una progresiva retirada del Estado en el marco de los planes de ajuste estructural impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se redujeron los apoyos a la agricultura (pasando del 16,6% en 1980 al 7,8% en 1989), y las políticas públicas se concentraron en la liberalización del comercio, la desregulación económica y la privatización de las agencias que operaban en el sector rural. En el sexenio 1982-1988 bajaron los subsidios y se restringió el crédito.

¹⁷ Este sistema está ampliamente documentado en la bibliografía sobre corporativismo agrario y sistema político mexicano. Para más información ver Rojas 1995 o Herrera-Tapia *et al.* 2009.

En ese contexto, el patrón de consumo internacional favoreció la producción de frutas y hortalizas, y muchos pequeños productores de granos básicos, ante la pérdida de apoyos públicos, se vieron abocados a abandonar su actividad (Escalante et al. 2007). En esa década de los años 80, continuó la reforma agraria con el reparto de 3.565 dotaciones de tierras a 248.486 beneficiarios, datos muy similares a los registrados en el período anterior (INEGI 1999), si bien se comenzó a introducir cambios en el sistema de reparto y en el modelo de explotaciones. Asimismo, fue preparándose el terreno para la futura liberalización de las tierras ejidales (Walsh 1980: 131, 145), al crearse el Catastro Rural y el programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra (1982), con la justificación de que era necesario dar seguridad jurídica tanto a los *ejidos* y *comunidades*, como a los propietarios privados (Del Rey 2005).

Finalmente, al comienzo de los años 90, y ante la inminente firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), se realizaron los cambios que condujeron al cierre definitivo de la reforma agraria mexicana, a saber: la reforma del Artículo 27 de la Constitución en 1992 y la aprobación de la Nueva Ley Agraria. El discurso oficial señalaba que con tales cambios se perseguía, de un lado, modernizar el sector más atrasado de la agricultura mexicana (los ejidos) impulsando su asociación con otros agentes económicos, y, de otro, dinamizar el mercado de tierras permitiendo el acceso de los ejidatarios a la plena propiedad de las tierras ejidales.

2. Evolución de la *baraja de derechos* en las tierras ejidales

2.1. Bases de la construcción de los derechos del ejido y de los ejidatarios

Anteriormente a la Revolución, la palabra *egido* se refería, como se ha señalado en varias ocasiones a lo largo de esta tesis doctoral, a las tierras comunales que se encontraban a la salida de los pueblos y que servían para el uso común de los vecinos (cría de ganado, recolección de madera, instalación de colmenas, vertederos de basura, entre otros usos), actuando en muchos casos como reserva territorial para una posible expansión urbana del municipio. Sin embargo, en el México postrevolucionario el término *ejido* adquirió un nuevo significado y desempeñó nuevas funciones. La dotación de tierras a los núcleos de población (que justificaran su necesidad) no se hacía de forma individual, sino

comunitaria, exigiendo que los beneficiarios se agruparan en *ejidos* cuya actividad debía orientarse hacia la producción agrícola. La tierra era concedida, por tanto, a la comunidad organizada en el correspondiente *ejido*, y sus autoridades representativas eran las encargadas de distribuirla en lotes para su explotación individualizada por parte de los ejidatarios (Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) 1971: Artículo 51).

El núcleo de población ejidal (el ejido), contaba con personalidad jurídica y sus bienes eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. Bajo ninguna razón podían enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, y las operaciones, arreglos, actos o contratos ejecutados en contravención a esto, tenían el carácter de *inexistentes* (LFRA 1971: Artículo 52). Cada *ejido* debía destinar una parte del terreno para asentamiento humano, otra para uso común y otra para ser explotada individualmente con fines agrícolas por los ejidatarios. El ejidatario, antes de morir o cuando fuera incapaz de trabajar la tierra, tenía la facultad de designar sucesor en sus derechos ejidales a uno de los hijos u a otro familiar. El traspaso era reconocido por las autoridades ejidales, que otorgaban al sucesor el estatus social de ejidatario, entre cuyos deberes estaba el de trabajar la tierra personalmente o con su familia. Si dejaba de hacerlo durante dos años consecutivos o dejaba de cumplir con sus obligaciones para la comunidad (como servicios comunales o pago de cuotas), se le retiraba la calidad de ejidatario, y sus derechos le eran removidos. Así, la condición de ejidatario no sólo era un título legal, sino que se convertía en una situación íntimamente relacionada con la vida de las comunidades.

El *ejido* y el ejidatario estaban dotados, por separado, de una serie de derechos, es decir, contaban con ciertas cartas de la baraja de derechos. Por ejemplo, el ejidatario no disponía del dominio pleno sobre la tierra ejidal (ya que la propiedad era de la nación, representada por el Estado), sino que sólo contaba con un dominio limitado, reflejado en los derechos de uso, disfrute, ocupación, restricción y herencia, entre otros. Por eso, la Ley Federal de Reforma Agraria (1971) no define al ejidatario como propietario, sino como *poseedor*. De ahí que, en la Tabla 2, donde pueden verse los derechos del ejido y de los ejidatarios, se le denomine *inquilino* al ejidatario, pues a pesar de ocupar el *ejido* y tener derechos sobre él,

no era el propietario. A diferencia del *ejido*, el ejidatario sí podía ejercer su derecho de usufructo sobre las tierras parceladas y sobre las tierras de uso común¹⁸.

Sin embargo, en la práctica la situación era más compleja, ya que los ejidatarios tomaban libremente cartas de la baraja de derechos que no les habían sido cedidas en el contrato de concesión (ver Tabla 1). Algunos datos muestran por ejemplo que, en la década de 1990, más de la mitad del terreno arable dentro de los *ejidos* estaba ya arrendado y que, a pesar de no poder hipotecar sus tierras, los ejidatarios solicitaban préstamos tanto como los propietarios privados, y usaban su lote de tierra ejidal como aval. El Estado jugó un papel importante en este último proceso pues “dotó de bancos especializados [a los ejidatarios] en los que podían solicitar préstamos bajo el nombre del ejido, no de los individuos” (Ellickson 1993: 1380).

2.2. Reconfiguración de la “baraja de derechos” tras la reforma del Artículo 27 de la Constitución

Si durante la mayor parte del siglo XX el Estado mexicano tuvo un pilar importante en el reparto agrario, en 1992 la situación dio un cambio significativo, reformulándose el modelo ejidal, pero sin tocar el sistema corporativo. Así, surgió un nuevo paradigma, denominado “organización agraria para la producción” (Carton de Grammont 1993).

Como su nombre indica, los ejidatarios debían ser capaces de organizarse para generar desarrollo endógeno, auspiciado por el Estado o por las asociaciones empresariales. Para ello, era necesario apelar a un sistema de regularización de la tenencia de la tierra. De esta forma, se puso en marcha el Programa para la Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). Este programa regularizó y certificó las tierras en aquellos *ejidos* donde su asamblea lo solicitara. Los ejidatarios tenían ya la posibilidad de cambiar el régimen de propiedad social por el de dominio pleno, regido por el derecho común. El ejidatario debía darse de baja del Registro Agrario Nacional y registrar los títulos en el Registro Público de la Propiedad, lo que suponía una importante remodelación de la baraja de derechos en los *ejidos*.

¹⁸ En este trabajo no se abunda en las demás figuras que habitan un *ejido*, tales como los *avecindados* o los *poseionarios* e incluso los *comuneros*), que deben ser objeto de un análisis diferenciado.

Con la Nueva Ley Agraria, se establecieron lineamientos distintos para la tierra ejidal, y una nueva reconfiguración territorial y espacial de los *ejidos* legalizándose las nuevas divisiones. En tres documentos separados se legalizó la posesión por el ejidatario de las tierras parceladas, de los solares urbanos y de las tierras de uso común. Con esto el ejidatario contaba, legalmente, con tres vetas patrimoniales.

Así, las tierras ejidales (tanto los terrenos de uso común, como las parcelas individuales) pasaron a ser objeto de contratos de asociación o aprovechamiento, celebrados bien por el núcleo de población ejidal o bien por cada ejidatario. En la asociación con terceros, se establecía una duración acorde a un determinado proyecto productivo, no mayor de treinta años prorrogables (Ley Agraria 1992: Artículo 45), lo que abrió la posibilidad del arrendamiento de tierras con fines no agrícolas (por ejemplo, en algunos casos se destinaron a la producción de energía eólica, como ocurrió en Juchitán, Oaxaca).

Además, la Ley Agraria de 1992 estableció que “el núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual, podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas.” Es decir, las tierras adquirieron la calidad legal de aval para “instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.” Como aval, la posesión debía sujetarse a normas de “incumplimiento de la obligación garantizada.” El acreedor podía hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado, a cuyo vencimiento el usufructo volvía al núcleo de población ejidal o al ejidatario (Ley Agraria 1992: Artículo 46). Con esto, las tierras ejidales dejaron de ser inembargables, aunque cuando un ejidatario cedía sus derechos sobre tierras de uso común y a menos que hubiera cedido sus derechos parcelarios, no perdía su calidad como tal, sino sólo sus derechos al aprovechamiento o beneficio sobre las tierras correspondientes (Ley Agraria 1992: Artículo 60).

Hoy en día, los ejidatarios tienen el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas (Ley Agraria 1992: Artículo 76). Pueden aprovecharlas directamente o conceder a otros, ejidatarios o no, su uso o usufructo mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de la autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo, pueden aportar sus

derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles (Ley Agraria 1992: Artículo 79).

Si los ejidatarios adoptan el dominio pleno sobre sus parcelas ejidales, no implica cambio en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del *ejido* (Ley Agraria 1992: Artículo 83). La enajenación a terceros tampoco implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común (Ley Agraria 1992: Artículo 83). Finalmente, la Ley establece que las tierras ejidales destinadas al asentamiento humano (zona escolar, parques,...) deben seguir siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo los solares, que son propiedad plena de los titulares.

En la Tabla 1 se muestra gráficamente cómo varió la “baraja de derechos” con la Nueva Ley Agraria. Como puede verse, tanto el *ejido* como los ejidatarios adquirieron derechos formales de arrendamiento, de subarrendamiento y de hipoteca, aunque, como se ha señalado, tales derechos ya venían siendo ejercidos en la práctica por los ejidatarios al margen de las restricciones legales anteriores a 1992. Es probable que el marco legal mexicano ya considerara su existencia, pues estas transacciones no estaban definidas como ilegales, sino como *inexistentes* (Ley Agraria 1992).

Tabla 1

La baraja de derechos en el sistema ejidal a partir de 1992

<i>Tipo de tenencia</i>	Tierra poseída por una comunidad conformada legalmente en un núcleo de población ejidal o <i>ejido</i>					
	Ley Federal de la Reforma Agraria (1971)		Hasta 1992		A partir de 1992	
<i>Derechos de propiedad</i>	Propietario Ejido	Inquilino Ejidatario	Propietario Ejido	Inquilino Ejidatario	Propietario Ejido	Inquilino Ejidatario
1. Propiedad	*		*		*	*
2. Uso	*	*	*	*	*	*
3. Usufructo		*		*	*	*
4. Disfrute	*	*	*	*	*	*
5. Ocupación	*	*	*	*	*	*
6. Restricción a otros	*	*	*	*	*	*
7. Venta						
8. Herencia		*		*		*
9. Desarrollo o mejora	*	*	*	*	*	*
10. Enajenación			*	*	*	*
11. Cultivo o producción	*	*	*	*	*	*
12. Arrendamiento*			*	*	*	*
13. Subarrendamiento*						*
14. Gravamen						
15. Hipoteca			*	*		*

Fuente: Elaboración propia basada en el modelo tomado de Payne 2004 y 2010. Tipos de derechos, sacados de *Ley Agraria*, 1971, 1992.

* Existían excepciones que podían realizarse.

3. Efectos de la ampliación de la *baraja de derechos*

Desde la modificación del Artículo 27 de la Constitución, la adopción del dominio pleno (la adopción legal de una nueva baraja de derechos) no tuvo la aceptación que las reformas esperaban, tal vez porque en la práctica no eran tan necesarias como pensaron los legisladores. A continuación se analiza la distribución actual de las tierras ejidales en México con objeto de valorar los efectos reales de la reforma y la ampliación de la “baraja de derechos”.

3.1. Distribución actual de las tierras ejidales en México

Según datos de 2007, los *ejidos* son el 91,9% de la propiedad de carácter social (el 8,1% corresponde a las comunidades). La población económicamente activa de los *ejidos* representa el 20% del total nacional (8,9 millones de personas), y de éste, el 66% se dedica a actividades relacionadas con la producción agropecuaria. A escala nacional, la población ocupada en estas actividades es del 13% (INEGI 2007).¹⁹

La propiedad social en México, tanto la estructura ejidal como la comunal, compone el 54% de la superficie nacional (105,9 millones de hectáreas). Los *ejidos* emplean el 21,9% de su superficie para la agricultura y de este total, el 32% de tierra está parcelada. De esta parcelación, el 56% son tierras de uso agrícola; de la superficie ejidal no parcelada, el 67% está casi en su totalidad disponible para uso común (98%) (INEGI 2007).

Analizar el sistema ejidal a través de las estadísticas es complejo. La información disponible no diferencia entre *ejidos* y *comunidades*, y eso a pesar de que son estructuras de organización social, manejo de los recursos y organización para la producción que no funcionan de forma similar. Así, en las estadísticas no es posible contar con información diferenciada para cada una de esas dos categorías de asentamientos.

El Gráfico 1 muestra la distribución de tierras en ambos sistemas, y da una aproximación del actual uso y distribución de tierras ejidales en México. Muestra que el 67% de la superficie de *ejidos* y *comunidades* es de tierras no parceladas, encontrándose, en su mayoría, bajo uso común; sólo un 2% es superficie ejidal destinada a asentamientos humanos. Ahora bien, de la superficie no parcelada en uso común, sólo al 6% se le da un uso agrícola.

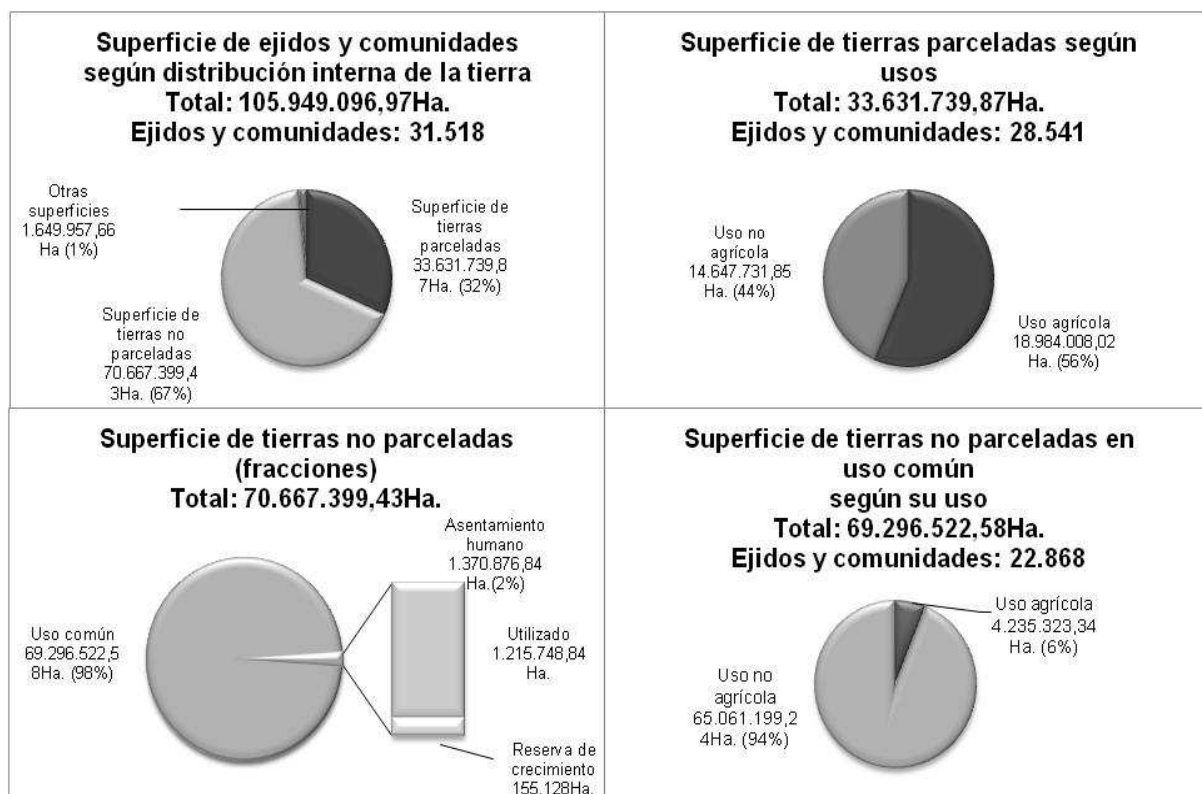
Se sabe que, en los 31.514 *ejidos* y *comunidades*, viven 5.653.637 ejidatarios, comuneros y posesionarios (74,5% y 25,5% respectivamente) (INEGI 2007), y que no todos han adoptado el dominio pleno sobre su parcela de tierra:

¹⁹ El Censo Ejidal se encuentra dentro del Censo Agrícola, Ganadero y Forestal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Las últimas ediciones de ambos censos son del año 2007.

- del total de *ejidos* y *comunidades* (31.514), se midió el 84% (28.138), por lo que no es posible asegurar qué decisión agraria han tomado los sujetos no cuantificados;
- del total de *ejidos* y *comunidades* analizados (28.138), sólo en el 15% (4.194) se adoptó el dominio pleno para todo el ejido o comunidad, y sólo en el 6% (1.720) se adoptó el dominio pleno para una parte;
- casi el 1% (52.532) del total de ejidatarios y comuneros adoptó el dominio pleno de una u otra forma;
- la superficie nacional que se encuentra en régimen de dominio pleno es sólo el 4% (4.658.849).

Los datos nos dicen que la adopción del dominio pleno es menor de lo que las predicciones auguraban después de la reforma al Artículo 27. Los ejidatarios no están adquiriendo con la frecuencia esperada los derechos plenos de propiedad privada que les otorga el nuevo sistema jurídico. Se constata que las reformas legales han tenido poca incidencia en aquellas *comunidades* o *ejidos* donde los ejidatarios ya habían ampliado *de facto* su baraja de derechos antes de la aplicación de dichas reformas (Ellickson 1993: 1380).

Gráfico 1

Superficie de *ejidos* y comunidades según distribución de tierras

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI 2007.

Si se analizara la localización de los *ejidos* que sí han adoptado el dominio pleno, y resultara que son precisamente los situados cerca de las ciudades, sería posible plantear, aunque sólo sea a modo de hipótesis, que el cambio de régimen de tenencia en la tierra ejidal es propiciado no por los beneficios que pudiera reportar al ejidatario para el ejercicio de la actividad agrícola, sino sobre todo por las expectativas de venta a inversores con fines urbanísticos. En Veracruz, por ejemplo, sólo un tercio de los *ejidos* que han modificado su régimen de tenencia y adquirido el dominio pleno, lo han hecho para continuar con la actividad agrícola, mientras que los restantes dos tercios han destinado la tierra a la creación de infraestructura para la expansión de las ciudades (Gracia 2008: i). Aunque las instancias federales tienen canales para controlar la orientación de las tierras ejidales hacia usos urbanos, los gobiernos municipales y estatales (regionales) han tenido una participación más directa y activa en todo ese proceso, favoreciendo el destino urbano de los terrenos (Olivera 2005: 6).

3.2. Algunas tesis explicativas

Algunos estudios han señalado la influencia de la reforma del Artículo 27 de la Constitución en la nueva configuración de la estructura espacial y territorial, así como de la organización social y económica del medio rural mexicano, y de la construcción de una nueva relación con la tierra. Sin embargo, la realidad nos dice que cada *ejido* es un universo particular marcado por factores históricos, económicos y sociales, que hacen que sean diferentes de unos *ejidos* a otros las funciones desempeñadas por el factor tierra, el nivel de legitimidad de las autoridades comunitarias, el grado de cohesión social entre los ejidatarios o el funcionamiento de los sistemas de herencia. Es recomendable, por tanto, huir de conclusiones generales, y abordar a nivel local el estudio de los efectos de la reforma del Artículo 27 y el modo como los ejidatarios han definido sus estrategias en el nuevo escenario de oportunidades.

Una primera tesis constantemente planteada, y al mismo tiempo discutida, es la que señala que, a pesar de que en los últimos 10 años se han vendido más de 3 millones de has (concretamente, 3.097.958,82 has) de *ejidos* o *comunidades*, y de que un 60% de los compradores han sido ejidatarios, un 11% avecindados o posesionarios y un 29% personas ajenas (INEGI 2007), la realidad es que ello no ha favorecido el dinamismo del mercado de tierras ni ha cumplido las expectativas de incrementar la productividad agrícola (Nuijten 2003). La razón podría ser que sólo se están legalizando transacciones que ya existían, pero que no se están dando nuevas transacciones, salvo en *ejidos* muy concretos (por ejemplo, en los contiguos a las ciudades). Por ejemplo, en 1996 ya se preveía que en torno a 28.000 *ejidos* y 3 millones de personas, se verían afectados por la reforma del Artículo 27, y que el proceso de privatización de las tierras ejidales afectaría no sólo el futuro desarrollo y estructura de las áreas rurales, sino también de las áreas urbanas. Actualmente, se sabe que los *ejidos* colindantes a las ciudades han sido afectados por la expansión urbana, y diversos estudios sobre *ejidos* periféricos a las grandes urbes muestran que las tierras ejidales han servido para dotar de servicios, infraestructura y vivienda a la población urbana (Siembieda 1996; Gracia 2008).

Una segunda tesis relaciona la venta de las tierras ejidales con el empobrecimiento de los *ejidos*. Esta idea podría sostenerse con el uso del modelo M'-D'-M'' de Palerm (1980),

quien lo construyó, como se ha señalado (ver Capítulo I de esta tesis doctoral) a partir de un ajuste del modelo marxista M-D-M (mercancía-dinero-mercancía). En el modelo de Palerm, M' sería la mercancía vendida (producida al modo campesino); D' el dinero como medio de cambio, no como medio de acumulación (D''), y M'' sería la mercancía adquirida (producida al modo de mercado) (Palerm 1988: 188). Cuando Palerm desarrolló el modelo, el elemento *tenencia de la tierra* era estable, pero la reforma del Artículo 27 de la Constitución hizo que la tierra entrara en el sistema de mercado como medio de acumulación (D''). Esto implica que el ejidatario no utiliza la tierra como recurso para la producción, sino como medio de obtener dinero con el que adquiere mercancías producidas al modo de mercado. Es decir, si vende tierras, obtiene dinero y compra artículos producido al modo de mercado, pierde la posibilidad de regenerar su círculo de producción propia de mercancías, con lo que es probable que, a largo plazo, se encuentre en una posición de insuficiencia alimentaria o falta de excedentes. Siguiendo con la primera premisa, es probable que los procesos de expansión urbana sobre los ejidos periféricos a las ciudades hayan hecho que la tierra pase de medio de trabajo o factor de producción, a elemento mercantil y de especulación.

La tercera tesis es que la ampliación de la baraja de derechos individuales ha ocasionado la pérdida de legitimidad de las instituciones ejidales (Lechuga 2004; Del Rey 2005). Con el cambio a dominio pleno, las autoridades ejidales han ido perdiendo capacidad de control sobre la comunidad de ejidatarios en la medida que se han ido reduciendo sus competencias en materia de gestión de la tierra. Por ejemplo, en Tlaltecahuacan (Estado de México), entre los años 2000 y 2001 se vendieron 6 parcelas a compradores no nativos sin que la intervención de las autoridades ejidales fuera requerida (Lechuga 2004: 11). Antes de la reforma, las instancias de control de la tierra eran, por orden de importancia, la asamblea ejidal y la familia (Del Rey 2005), pero ahora, con la ampliación de los derechos individuales, la tierra puede ser gestionada por cada ejidatario de forma individual, incluso sin el conocimiento de sus hijos. No obstante, otros casos muestran que tales dinámicas siguen funcionando dentro del marco de la comunidad. La capacidad de reacción de los *ejidos* y *comunidades* ante la reforma del Artículo 27 podría relacionarse con factores tales como su cercanía a las ciudades, su composición étnica, el grado de cohesión social existente y la legitimidad de las autoridades ejidales, además del nivel de vinculación con el mercado (Barnes 2009).

Finalmente, cabe plantear que, con la baraja de derechos emanada de la reforma agraria, los ejidatarios tenían seguridad jurídica en el ejercicio de determinados derechos sobre la tierra (no podían ser desalojados, tenían derecho de uso y disfrute, podían transferirla a sus hijos,...), mientras que con la baraja surgida de la reforma del Artículo 27, aunque se haya ampliado el conjunto de derechos, se ha reducido el nivel de seguridad en la tenencia de la tierra y, por tanto, en el ejercicio real de los derechos asociados a ella, teniendo como consecuencia la adopción de estrategias de salida vía emigración por parte de algunos miembros de la familia (Del Rey 2005). Por ejemplo, antes de 1992, tanto el *ejido* como el ejidatario poseían una baraja de derechos que les permitía, en la práctica, ser casi propietarios de pleno derecho de la tierra ejidal que explotaban. Sin embargo, el nuevo régimen de tenencia de la tierra contempla sólo un sucesor legal, con lo que se generan disputas por la herencia. El hijo que resulta elegido, tiene plenos derechos sobre la tierra y capacidad suficiente para modificar los arreglos tradicionales hechos con el padre: accede no tanto a la tierra como al título de propiedad. Los hijos lo asumen así, y ante posibilidad de que el heredero legal no respete los acuerdos tradicionales de reparto agrario, usan cada vez más su fuerza de trabajo como estrategia de supervivencia.

Así, las migraciones estacionales, regidas por el ciclo agrícola para complementar recursos, han pasado a ser migraciones “de larga distancia y larga duración”, incluso hacia la zona fronteriza de México con los Estados Unidos, o bien cruzando la frontera. Además, al desaparecer ciertas restricciones que estaban penalizadas por la antigua normativa ejidal (dos años de ausencia del *ejido* significaba rescindir los derechos como ejidatarios), los jóvenes se sienten libres de ausentarse del *ejido* (Del Rey 2005).

4. Reflexiones finales

El modelo ejidal funcionó en un contexto con instituciones creadas expresamente para ello, pero dejó de ser útil cuando el Estado modificó ese sistema. Sin duda, los lazos de cohesión social propiciados por el liderazgo desempeñado por las autoridades ejidales, mantuvieron *ejidos* que, en otro contexto, no hubieran persistido. En ausencia de esos lazos y de ese liderazgo, algunos *ejidos* dejaron de funcionar como proyectos de carácter colectivo, y se mantuvieron más como ficción jurídico-política que como realidad; en esos *ejidos* cada ejidatario aprovechaba sus oportunidades para, guiado por intereses

estrictamente individuales, ir ampliando su baraja de derechos sobre sus lotes de tierra (ese fue el caso, por ejemplo, de algunos *ejidos* situados en periferias urbanas, donde acabaron compartiendo valores con la población urbana, más que con el resto de los ejidatarios).

La modificación del Artículo 27 de la Constitución en 1992 cambió la dirección que hasta entonces había llevado el Estado mexicano respecto a los *ejidos*, y dio lugar a una ingente cantidad de estudios sobre este asunto. Sin embargo, transcurridos casi veinte años, ha dejado de ser tema de investigación internacional y apenas aparece en las revistas académicas fuera de México. Aun así, los temas relacionados con la liberalización de las tierras ejidales continúan siendo relevantes, ya que muestra efectos importantes sobre los modelos de familia en el medio rural, sobre los sistemas de herencia, sobre los flujos migratorios, sobre las estrategias de diversificación económica y, en general, sobre los cambios en el uso del suelo.

Las estadísticas muestran que los ejidatarios poseen un alto porcentaje de tierra, pero constituyen un número reducido de población. Además, muestran que el 44% de la tierra ejidal tiene un uso no agrícola. Por ello, en un país con distintas realidades territoriales como México, con estructuras económicas y ejidales en transición y con constantes movimientos migratorios, es importante seguir analizando cómo funciona en la práctica local la nueva baraja de derechos propiciada por la reforma del Artículo 27, ya que tiene efectos relevantes en la conformación de la estructura social en el medio rural mexicano.

El análisis del proceso de aplicación real de la nueva “baraja de derechos” en México y sus efectos sobre las dinámicas de cambio social y económico, puede dar pistas para analizar cambios en otros regímenes comunitarios de tenencia de la tierra, donde procesos autónomos de gobernanza local se mezclan con la rigidez de estructuras administrativas creadas para contextos ya caducos. El caso del *ejido* postrevolucionario permite analizar un tipo de “baraja de derechos” que, aunque dinámica en la práctica, sigue permaneciendo estática en el imaginario social de la Revolución Mexicana y la reforma agraria. Por ello, es fundamental realizar estudios de casos a nivel local para comprobar cuáles son las barajas derechos y así poder explicar las diversas estrategias de los ejidatarios ante nuevos contextos sociales e, incluso, ante los nuevos contextos de oportunidades creados por la nueva baraja de derechos. Este matiz es fundamental para la comprensión y definición de las estrategias tomadas por los ejidatarios sobre sus tierras ante la reforma del Artículo 27

de la Constitución, y que, en ocasiones son el resultado de situaciones que se gestan a lo largo del tiempo y se manifiestan ante una coyuntura particular.

Tal y como ha sido expuesto en este capítulo, el régimen fundiario anterior al modelo ejidal en La Antigua estuvo bajo una estructura individual, que posteriormente fue modificada por la reforma agraria revolucionaria. Por esta razón, el siguiente capítulo expone como la decisión ante el dominio pleno tomada por los ejidatarios de La Antigua coincide con otras formas de organización fundiaria previas a la organización ejidal. Con el fin de profundizar en este aspecto, se analizará el tema de la confianza y su relación con la formación de capital social en la toma de decisiones de los ejidatarios ante el cambio del régimen de propiedad de la tierra hacia el dominio pleno. Asimismo, establece la influencia del sistema de gobernanza en la adopción de estas decisiones.

CHAPTER V

SOCIAL CAPITAL FORMATION IN MEXICAN *EJIDOS*: Land Decisions after the Reform of the Article 27 of the Constitution

*What's individual remains
individual*

Twenty years since the reform of the Article 27 of the Constitution, Mexico has experienced dynamic economic, social and political changes which have shaped a free market State. The reform has encouraged social scientists to analyze changing social relations in rural areas. As the icon of the post-revolutionary State in the countryside many analysis have focused on the effects of such a Constitutional reform on the *ejido* structure. From the point of *ejido* view the reform of art.27 can be seen as a counter-reform policy, since it both broke *ejido* structures and dissolved the social property system linked to them, allowing *ejidatarios* peasants to be land's owners.

A recent review of the effects of such a Constitutional reform constitutes a varied overview. On the one hand, some of the literature emphasizes the negative impact that the operational instrument of the reform, the PROCEDER (the Program for the Certification of *Ejido* Land Rights and the Titling of Urban House Plots), had on the *ejidos* (Hernández-Santos et al. 2006). On the other hand, many of them mention the positive externalities of the program such as the settling of boundaries or conflict resolution (Luers et al. 2006). Nevertheless these papers seem to confuse the PROCEDER function with the objectives of the art.27 reform. As such, PROCEDER might not be the cause of the effects of this reform, but merely the instrument of them. The effects of the Constitutional reform might be caused by a range of individual actions not taken into sufficiently account by legislators, as well as by policies badly adapted to the small peasants' local realities.

Another side of the debate, mainly among international scholars rather than Mexicans, discusses other effects of the art.27 reform on the *ejidatarios* peasants. Some findings prove that PROCEDER allowed in some cases the extension of *ejido* properties by the subtraction of land from national areas, developing *de facto* other forms of land tenure and use (Haenn 2006). In some other *ejidos*, the new land titlings produced a new power structure, favoring those *ejidatarios* with land title and disadvantaging those land users who used to have security of tenure, but without land titles (such as the *mancomuneros*) (Leónard 2001). The histories of particular *ejidos* and diverse experiences of state authority, as well as the quality of interpersonal relations within communities, contribute to explain the effects of the land counter-reform of 1992 (Haenn 2006).

That is why this chapter does not focus on the PROCEDÉ, but aims to explain the land individual decisions of *ejidatarios* at the La Antigua (Veracruz) *ejido* regarding the art.27 reform. We consider it is necessary to analyze the *ejido* social structures if we want to explain those individual decisions. So, we can show the limitations of agrarian policies when they are implemented at local level.

It is held that in Mexico the maintenance of the *ejido* structures after art.27 reform does not have a general explanation: while some *ejidos* have been strengthened by the reform process, others have not (Leónard 2001). The case of La Antigua *ejido* is closer to this latter type, and social factors linked to the interpersonal relations among *ejidatarios* seem to be fundamental to explain the decline of the *ejido* structure. In fact, some studies show that the effects of the art.27 reform on the La Antigua *ejido* depend on its locational, historical, social and market links and conditions, as well as the coordination of the State bodies in the area (Gertz 2008; Herreros 2008).

In La Antigua, prior to the agrarian reform, land use was performed according to individual interests rather than communal ones. With the call of the revolutionary land reform (1921), peasants from other areas went to La Antigua and became *ejidatarios*, which created a degree of disunity in personal traits. After the agrarian reform, the *ejido* structure was State-led, which meant that vertical structures were more important than horizontal ones and they acted as reliable bodies in solving land disputes. This situation prevailed until late 1980's.

In order to analyze the influence of *ejido* interpersonal relations in the individual decisions of La Antigua *ejidatarios* regarding the reform process, the “social capital” theoretical approach is used as one of the most interesting ones to understand the importance of trust in social cohesion and cooperation.

This chapter is structured into four sections. The first one introduces the concept of “social capital” and applies the theoretical framework to the La Antigua case. The second section explains the agrarian reform and the *ejido* formation in Mexico and La Antigua, focusing on the *ejido* structure. The third section discusses the formation of the current social capital in La Antigua, through a review of historical conflicts (1921-1989) and an analysis of empirical local situation from the Woolcock's (2000) model. The last section documents

the land decisions made by the *ejidatarios* after the art.27 reform and tries to explain them not only as a response to the legal framework, but also as a result of their *ejido* history (*path dependence*). To develop this section, the paper explores data from the land decisions made by the *ejidatarios* after the Article 27 reform.

The intention of this paper is to demonstrate the relationship between the land individual decisions of *ejidatarios* after the art.27 reform, and the level of social capital inside the La Antigua *ejido*. The existence of a very low level of social capital is explained in base on a combination of factors such as relations between *ejido* system and national and local political system, and the economic context in La Antigua. The vertical organization of the post-revolutionary State had important consequences in some *ejidos*. To understand places like La Antigua it is important to explore its history and into its relation with other institutions at different levels of the State hierarchy. The existence of trust at micro, meso and macro levels is essential to knit a strong and healthy social fabric.

The methodology used in this chapter began with a review of the local *ejido* archives in order to understand La Antigua case, from the *ejido* formation after the Mexican Revolution, to the reform of the Article 27 of the Constitution in 1992. As a result of historiographic field work on the La Antigua agrarian archives (1890-1989), a historical conflicts review was produced. Through the analysis of the land tenure and land use among the *ejidatarios* and other players, this document has shown that the kind of interpersonal relations that have existed in La Antigua from the creation of the *ejido* (1921) until before the reform of the art.27 has been controversial relations. The review tries to prove that trust does not grow out of conflictive situations and that without State-led *ejido* structures to bond local society, people tend to act as they have been used to: individually.

Simultaneously another step was taken: a set of field works were completed. During this period, field trips, ecological characterizations and interviews with local and municipal authorities and key informants were carried out. The interviews backed up historical hypotheses and gave a local perception of the trust and the cooperation factors.

1. The social capital framework for analyzing the case of La Antigua *ejido*

For the purpose of this chapter, *social capital* will be defined as a kind of social relations (social norms, information channels and obligations and expectations) both vertical and horizontal that through trust ties facilitate the individual cooperation and promote collective actions in favor of community interests. Consequently, higher levels of social capital in a specific community should generate better living conditions for people.

According with this theoretical approach, social capital has broad implications in individual decisions made by local players. That is why since the end of the 1980's, there has been consensus in sociological studies that social capital facilitates cooperation and productive activity (Winters et al. 2002; Moyano 2008, 2010). Nowadays it is maintained that it also facilitates income generation, development and better living conditions. One of the fundamentals of social capital lies in the extensive reliability and trust that individuals may have inside a group.

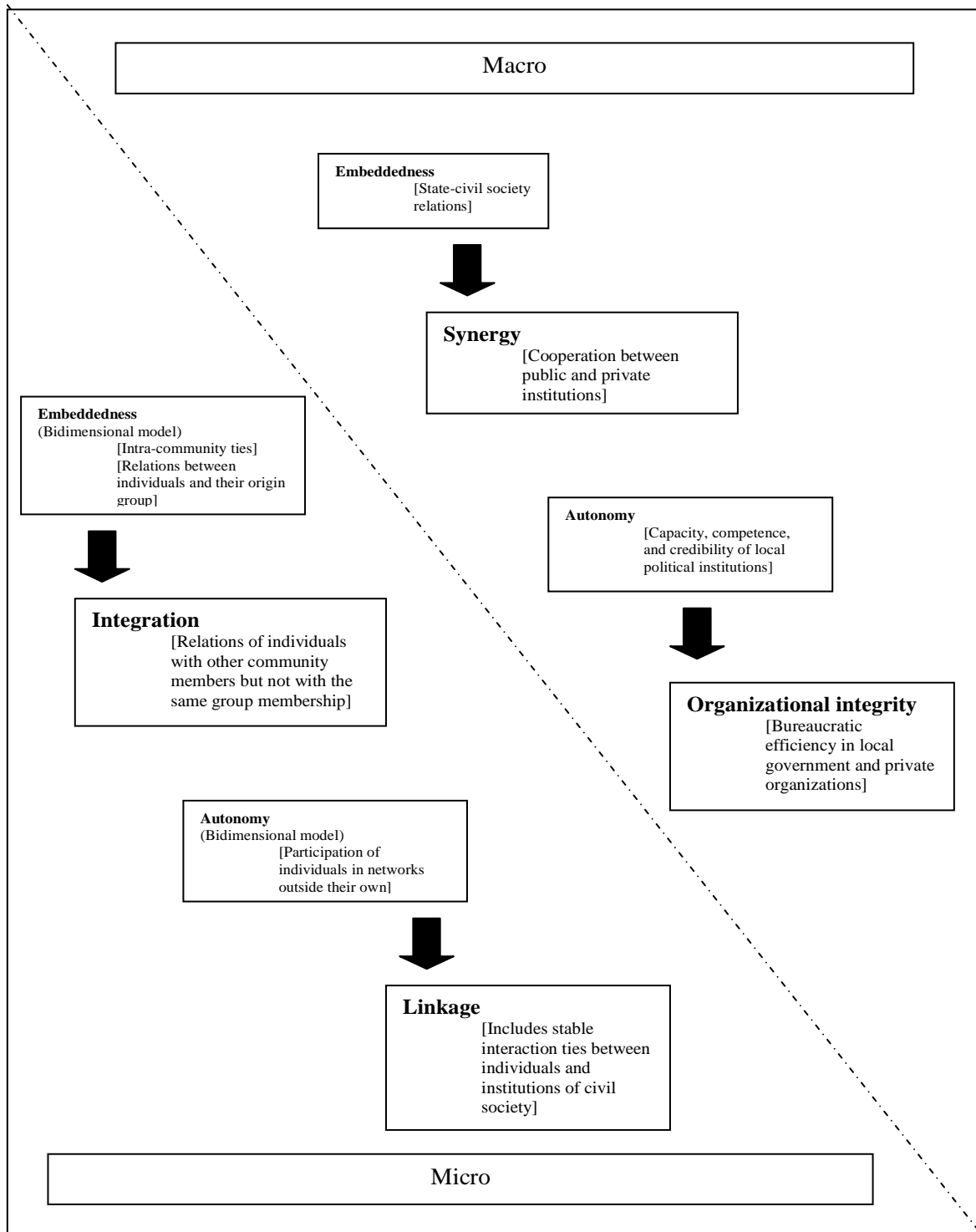
For analyzing the social capital in La Antigua *ejido* and its influence on preferences and behavior of *ejidatarios* peasants, we are going to use the Woolcock's model. Almost twenty years after this framework was established, Woolcock (2000) expanded the meaning of trust and defined as a resource of individuals but also of groups and institutions that facilitate the resolution of cooperation dilemmas in order to achieve development. Individuals, groups and institutions are repositories of social capital through their willingness to cooperate and to achieve the cooperation of other actors or with each other (Moyano et al. 2010: 7).

Woolcock's model analyzes the different dimensions of social capital at the micro level (inter and intra-community), meso level (inter-group and inter-community) and macro level (institutional and inter-organizational). It emphasizes the following aspects: i) the rules of reciprocity as the basis of trust; ii) the ties of cooperation between individuals; iii) the associative networks as forms of participation and of structuring of civil society and; iv) the synergy, credibility and efficiency of institutions as elements for the implementation of development initiatives and implementation of public policies in a territory (Moyano et al. 2010: 8, 17).

Woolcock's model also goes beyond the model presented by Coleman. As it was mentioned above (see chapter II of this doctoral thesis), social capital was for Coleman (1988) an element inside the community structures, but with no established relations with other levels of the social system. Woolcock summarizes the *bidimensional model* and establishes micro or macro levels with connectivity levels: within the groups (bonding, embeddedness), between the groups (bridging, autonomy) and relational (linking, synergy). The intra group connectivity reflects relationships between the members of a relatively homogeneous group; the inter group connectivity is generated through relationships between heterogeneous groups, while the relational connectivity concerns with the interaction of individuals or groups of institutions (public or private). The Woolcock's model could be represented like the figure 1.

This model helps to deepen the understanding of the context of the *ejido* formation and structure, not only at the La Antigua level (town) but also at the national level, taking the agrarian reform into account. It also helps to analyze the *ejido* structure at the meso level and its relation with the social capital. The La Antigua *ejido* (micro level) is also part of a wider bureaucratic land reform structure, a crucial element of the post revolutionary State (macro level). Nonetheless, the regional sphere somehow autonomous in its decision making (meso level) acted as a hinge in the Mexican agrarian reform.

Figure 1
Woolcock's Model



Source: Self-realization based on Woolcock 2000 and Moyano Estrada 2010.

Despite that the national well-formed structure was always linked to an official political party (the Institutional Revolutionary Party, PRI), the micro (*ejido*) and the macro (post-revolutionary State) levels were not tied strongly enough through trust: the meso factor was missing. Once the bureaucratic agencies that completed the agrarian reform (together with the *ejido* structure) decreased their presence, the La Antigua *ejido* structures were unable to function by themselves.

2. Social capital and trust structures in La Antigua: an historical review (1921-1989)

Some scholars have already related local history with the development of trust, and social capital with the construction of national State (Herreros 2008). In Mexico, the existence of reliable institutions during the construction of the post-revolutionary State was complex. Both regional and national governments disputed the other's legitimacy and even legality and both tried to impose their own standards. In the constitution of La Antigua *ejido*, ideology also played an important role. The influence of revolutionary discourse on the land restitution and endowment process was quite clear and was backed by the political leaders of the time. The *ejido* construction united a dispersed rural population after the conflict, but later events were less communal and closer to individual objectives.

In La Antigua, land conflicts and disputes were present at the first moment, as well as disagreements about the obligations inside the *ejido*. From 1921, regardless the constitutional dispositions towards land reform, former owners did not renounce their properties. In this context, the revolutionary Veracruz governor ordered the mayor of La Antigua to provide to local residents with "the needed guarantees to enjoy the restituted land". In this unsteady political situation at regional level, each governor used the legal framework to achieve their own political goals (Ginzberg 2000, 1998, 1997).

In addition, conflicts were constantly caused by petitioners' disagreements with the municipal authorities. The *ejidatarios* peasants simultaneously approached different national bodies in order to achieve their goals, as a sign of their distrust in the local authorities and their trust in the revolutionary-national authorities.

However, land conflicts were not restricted between *ejidatarios* and non *ejidatarios*, but also among the La Antigua *ejidatarios* themselves and local, municipal and even regional

authorities. This might have been because not all the *ejido* members (*ejidatarios*) were La Antigua natives or even customary residents. This gave the La Antigua *ejido* conformation an operative more than identity function.

The *Natividad Espinoza vs. the Particular Administrative Committee* (*Comité Particular Administrativo* or CPA using its acronym in Spanish) (1926) case shows the *ejidatarios*' disagreement with local, municipal and regional government. It also shows the *ejidatarios*' unwillingness to comply with the recently created laws. Natividad Espinoza requested that the Agrarian National Confederation (*Confederación Nacional Agraria* or CNA using its acronym in Spanish) intervene in the decisions of the CPA *ejido* authorities. He stated that he was one of the twenty natives in the original one hundred person application for the *ejido* restitution. He complained about "an attempt to take away my rights as *ejidatario*" because local authorities had tried to terminate his access to the plot allocated to him during the restitution process, in order to give it to somebody else (a person not native of La Antigua) (Exp. 5099, Foja 74).

The situation was resolved by the CAN, and Natividad Espinoza maintained possession of the plot in dispute. Afterwards, he submitted a new complaint. As a fisherman, he fished on the *ejido* lands and he needed to know where he should put up a fence for the animals which drove his fish to the Veracruz port. He paid fees to have animals on the *ejido* lands and in one area he had built a wire fence where his fishery was located. Nonetheless, three *sembradores* (agricultural producers) were using his fence. So, he requested that if they did not pay any fees for the use of the area, and if use of the border of the plot was as vague as he considered, he could pay an extra quota per year and remove the *sembradores* from the plot. Once he removed them he proposed to pay an extra fee which would be "helpful for the town" (Exp. 5099, Foja 74).

Natividad Espinoza was interested in having full use of the zone to extend his fishing preserve because "in the rainy season, these plots are useless; they serve only during the dry season" (Exp. 5099, Foja 74). These could be identified as individual goals against the *ejidos* for communal use.

Espinoza's neighbors also had complaints about him. According to them, Espinoza's animals caused damages to the *ejido*. The accusation was backed up by the *ejido*

authorities and Espinoza repealed with a complaint to the CNA against the La Antigua local authorities (Exp. 5099, Foja 113 y 114). One of his arguments was that, due to the fact that he was one of the native people of La Antigua who struggled for the land restitution, the land in dispute should be leased to him (Exp. 5099, Foja 119). The process continued and Espinoza achieved CNA's support. So, La Antigua residents signed another letter to CNA requesting an order of rectification. According to them, as *ejidatarios* they had organized a communal meeting where Espinoza rejected the terms of the leasing agreement, and for that reason, it had been awarded to another person (Exp. 5099, Foja 122). Though this is all the information available about this case, it is useful to exemplify the fact that in La Antigua, despite living in an *ejido* structure, *ejidatarios* did not consider themselves a community and that some of them did not respect *ejido* authority, appealing to regional and national bodies.

The last case presented, of *Patricio García Escoto, Vicente García Escoto y Maximino Méndez Pérez vs. ejido authorities (the president) (1989)* shows the situation of social cohesion in the village before the Article 27 reform and how some residents continued to prioritize their individual goals over communal ones.

In 1989, the *ejido* authorities and their functions were more defined than at the late 1920's: the Assembly was the main decision making body, while the President, the Treasurer and the Secretary controlled its decisions. By then, in La Antigua only few people worked on the communal tasks (*faenas*) and not all accepted the authority of the Assembly which had agreed to allow common *ejido* lands to be used for the grazing of 11 *ejidatarios*' livestock (out of 70). Those *ejidatarios* had to pay a monthly fee per animal in order to allow the *ejido* authorities to build a fence to keep them there. *Ejidatarios* who owned sheep or goats grazing on that land had to remove them to prevent damage to the pine reforestation done some time before (Exp. 57/Restitución y Dotación, Foja 30).

The *ejido* authorities and the complaining *ejidatarios* went to the common land area, where there were "more than 50 cattle grazing". The fence was in "dreadful conditions" and the pine trees had been damaged by small livestock paths. *Ejido* authorities complained that they had not been able to repair the fence because not all beneficiaries of the Assembly agreement had provided their fees. Furthermore, not all La Antigua *ejidatarios* had completed the agreed tasks, mainly the complainers. They stated that "several of the 11

ejidatarios who use the community lands, have reported fewer cattle than the number they really introduced to graze” (Exp. 57/Restitución y Dotación, Foja 30).

Later on, there was a meeting with the 11 common land beneficiaries, but only 7 attended. It was agreed that they had to pay a fee to repair the fence. The *ejidatarios* Vincente and Maximino Pérez Méndez agreed to remove their sheep and goats, but they did not do it. They argued that they were told at the Agrarian Delegation that the Assembly agreements had no effect. Therefore, the La Antigua *ejidatarios* requested the intervention of the State Agrarian Officer to end the conflict (Exp. 57/Restitución y Dotación, Foja 30).

If these examples are analyzed through Coleman’s categories and the Woolcock’s model, we can better understand the process of formation and development of the La Antigua *ejido* and integrate it at a comparative perspective.

First of all, the categories of *obligations and expectations* (analyzed by Coleman) are present in the 1989 case. In this case, the *ejidatarios* who did not own cattle yielded their use rights of the common land to the cattle owners in order to benefit the entire *ejido*. Nonetheless, the cattle owners (a minority) did not respect Assembly agreements with the purpose of serving individual interests. According to Coleman, the cattle-owners assumed they did not have a credit slip held by the non-cattle *ejidatarios*, therefore, they did not consider themselves as “indebted” to the non-cattle *ejidatarios* creating a lack of trust in the social environment. A question arises: how did the cattle-owning *ejidatarios* know where to get information or who from to confront the Assembly’s decisions? Did they have another *information channel* outside the *ejido* to advise them? It appears that the *social norms* were not strong enough in La Antigua. There was no social punishment when cattle-owning *ejidatarios* did not respect the *ejido* rules or the Assembly’s decisions.

The Woolcock’s model allows an analysis of two elements of the La Antigua *ejido*: *embeddedness* and *autonomy*. The first element (*embeddedness*) refers to intra community ties: for example, relations between neighbors, and the *ejido* ties or fluent communication with the *ejido* authorities. As the cases prove, both sets of players (*ejidatarios* and *ejido* authorities) were hostile and bad-tempered at La Antigua *ejido*. The second element (*autonomy*) refers to participation of the individuals in networks outside their own, which, at La Antigua, was limited to the *ejido* authorities who were part of the agrarian structure.

So, if the base of the model was not reliable, the full structure was fragile. Concerning to the *integration* and *linkage* elements they are difficult to establish using the historical archive review, but could be analyzed using other historical methodologies such as oral history.

It is possible to apply diachronically the elements of the Woolcock's model to La Antigua. Going from the macro to the micro level, the *embeddedness* element (State-civil society relations) may have been present in the *ejido*, but only in the early stages of its formation. After the Mexican Revolution the *ejido* was formed by a so called civil-society who organized to create an *ejido*. Afterwards this structure was quickly co-opted by the post-revolutionary State structures such as the National Peasant Confederation (CNC using its acronym in Spanish). *Synergy* (cooperation between public and private institutions) has been absent due to frequent disputes among agencies (as seen in the 1926 and 1989 cases). *Autonomy* (capacity, competence and credibility of local political institutions) is linked with the revolutionary ideological heritage which leads to the final element in Woodcocks' macro level: *organizational integrity* (bureaucratic efficiency in local government and private organizations). This element could be seen during the first period of the revolutionary agrarian reform.

During the La Antigua land restitution, the bureaucratic process was efficient compared with other cases: it only took from 1915-1921 to complete. The revolutionary process and the discourse of its success influenced the efficiency of the land reform. Nonetheless, the *ejidatarios'* sense of the context made them direct their requests towards either regional or national agencies simultaneously.

At the micro level, the *embeddedness* (intra-community ties) element is complicated to establish since the *ejidatarios* had disputes and disagreements from the *ejido* formation until late 1980's. The *integration* (relations of individual to other community members; but not from the same membership group) is hard to define since we have no data to settle it. This element is closely related to the *information channels*. In light of the strategies adopted to achieve *ejidatarios'* goals, they may have been informed by some other *ejido* members about strategies. Neither this element, nor the *autonomy* (participation of individuals on networks outside their own) or the *linkage* elements (interaction between

individuals and the institutions of civil society and their stable ties) are clear by the archives.

The 1989 case, as an expression of the La Antigua *ejido* travesty since 1921, proves the weakened structure left since the *ejido* formation. In the next section, land data will show *ejidatarios*' land strategies after the Article 27 Constitutional reform.

3. La Antigua *ejidatarios* land strategies after the reform of the Article 27 of the Constitution

In 1992, the Article 27 Constitutional Reform was based on the issuing of individual titles and legalization of land markets in agricultural plots; which was assumed to produce good outcomes in equity and efficiency in the rural sector. The main purpose of the reform was to enhance security in land tenure and land transfers by formal transfers and formal registration. Greater security was expected to foster agricultural growth through higher incentives and opportunities for investment (Bouquet 2009: 1390).

Some studies on the effects of the reform in *ejido* social structures have shown that the *ejidatarios* do not prioritize private property (Perramond 2008; Nujten 2003). This has been linked to the fact they could cope with the change caused by the reform of the Article 27. Some *ejidatarios* might still strive to retain some of the privileges of being *ejidatarios*, but they could still conduct *de facto* privatization within the inalienable *ejido* regime (Haenn 2006: 141-144).

Full domain of any of *ejidatarios*' properties (plot or common land) could be perceived by *ejidatarios* as more control over their land, decision making processes and community participation. In Calakmul (Campeche), residents claimed that private owner status annulled the requirement of their attendance at village assemblies (Haenn 2006: 144).

According to data collected by the Agrarian Archives by the Veracruz General Treasury, in 1960 there were 40 *ejidatarios* in the La Antigua *ejido* (Expediente No. 2242). In 1993, La Antigua *ejidatarios* applied to the Attorney Agrarian Office to be incorporated in the PROCDE. In 1996, PROCDE documented that the full area of the *ejido* covered 404 hectares: the plotted land covered 373 hectares and 15 hectares was common land. In La

Antigua, 28 *ejidatarios* remained, but in the PROCEDÉ process 7 more were accepted, as well as 4 *posesionarios*. So, in the end there were 35 *ejidatarios*. Each one of the *ejidatarios* and the *posesionarios* got 2,56 % of the common lands (00-38-55.260 has).

This represents an important element: of 35 *ejidatarios*, 25 applied to adopt the *dominio pleno* ownership. From 1998 to 2004, 71% of La Antigua *ejidatarios* were authorized by the *Ejido* Assembly to adopt partial or full domain of their *ejido* lands, approximately 52% of the *ejido* land (Gracia 2008: 104).

That 71% of the *ejidatarios* were not interested in being part of the *ejido* totally or partially is also remarkable. In the entire La Antigua municipality only one other *ejido*; Playa Oriente (next to La Antigua) has adopted the *dominio pleno* ownership. In La Antigua, the *ejidatarios'* intention in adopting *dominio pleno* was to sell their land in the urban expansion. This is demonstrated by the fact that no land has been contributed to any corporation or trading company (*sociedad mercantil*) (RAN 2008: 45). The stated objectives of the reform (agricultural growth), were not achieved.

The fact that the *ejido* applied to the PROCEDÉ body could not only be an attempt to follow national procedure, but also an attempt at conflict resolution. According to the historical conflict review the *ejidatarios* in La Antigua have had a tendency to look to external bodies to solve their land conflicts, developing trust in the state authorities rather than in the *ejido* authorities. The historical review shows that conflictive situations emerged among the *ejidatarios*, and between the *ejidatarios* and *ejido* authorities; and it also shows the *ejido* authorities' distrust regarding the local or municipal authorities when appealing to the governor's decision making. The pattern still continues.

In 2009, a municipal agent from La Antigua sought permission for a change of land use of a rural property inside the La Antigua village to build an assembly and dance hall. The municipal agent said: "this plot was given to us by the governor" (field work 2009). This statement establishes what lies behind local social capital: to look for the maximum authority to obtain a benefit. There are no higher decision making bodies than the governor whose decisions are unquestionable.

Another example of the governor's importance came with the territorial dispute that La Antigua had with the municipality of Veracruz. Of this, the mayor of La Antigua said:

“[Veracruz] also wanted to take away our Bicentennial Clock, which is something that the governor gave us the privilege of having here in La Antigua”. This statement points out the fragility of the municipal and local authorities control which keep on looking for shelter in the state authorities.

Other information given by the PROCEDE displayed that La Antigua village is not part of the *ejido* area (Acta de Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras *Ejidales* 1996). This is confirmed by the fact that once PROCEDE ended the measurement and certification of plotted and common lands, no titling of the human settlement area was performed. La Antigua only received certifications regarding the *núcleo agrario* (INEGI 2006a: 153).

Since the 1980's, the reforms of the State-led institutions to liberalize land property in 1992, and the political change of 2000 (among other elements), have caused the post-revolutionary network to stop functioning as it had before. In a changing environment, La Antigua *ejidatarios* have acted as they had been used to before the presence of the *ejido*: individually. Nowadays, Mexican rural areas with similar characteristics are in a painful transition through unfinished adaptation processes. That is why it should be posed if, in the absence of both the State-led *ejido* model and the CNC and PRI machinery, a dysfunctional rural society is going to become dominant in México. Probably it may be true only at *ejidos* with a weak social capital fabric, in which trust ties are not present, and consequently the land individual preferences are dominant.

At the birth of the La Antigua *ejido*, there were conflicts which this paper has interpreted as a form of distrust. Formally, the *ejido* could structure its community through a well defined set of internal rules and internal governance, but in practice the *ejido* was fractured due the constant presence of conflicts among the *ejidatarios* and between the *ejidatarios* and the authorities, as well as the uncoordinated action of national and regional bodies. The social structure of La Antigua was finally battered in 1993 when the *ejido* applied for *dominio pleno*, adopted by more than 50% of the *ejidatarios*. So, former *ejidatarios* went back to a land tenure historically known to them: private property. Private property is a well known state of affairs in La Antigua: the village itself is under a regime of private property ownership and is not part of the *ejido* endowment. Private property titling adopted by some *ejidatarios* after the PROCEDE program allowed them to disassociate completely

from the *ejido* structure. So, the defense of individual interests was the dominant logic that guided land decisions of La Antigua *ejidatarios* after the art.27 reform, whereas the community interests-oriented logic was not taken into account by them at moment of defining their preferences regarding access to land property.

4. Final remarks

In Mexico, the agrarian reform created a vertical and pyramid-shaped bureaucratic structure in which the *ejido* played a key role. Through the *ejido*, the post-revolutionary State (with the *Partido Revolucionario Institucional*, PRI at the head of it) organized rural areas; gathering a hitherto scattered population managing more efficiently *ejidatarios*' demands. The post-revolutionary *ejido* was, initially, a highly democratic, autonomous and participatory organ, but its link to the State-party structure converted it into a corporate institution. As such, the *ejido* lost many of its autonomy and social identity, and served politically as a controlling structure which, under certain circumstances and arrangements, was an efficient body in managing peasants' requests.

The *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) created a State structure in which every institution sustained the political system. The relevance of the *ejido* was fundamental at the micro, meso and macro levels: it was the social base at the micro and macro levels as well as the joint connecting the micro with the meso level in rural areas. In this context and in contradiction with its importance in the macro system, in some *ejidos* (as in the La Antigua *ejido*) national and state institutions had more authority in instances of conflict resolution than the *ejido* governance itself. Trust was placed in the vertical structures and not in local authorities. Trust, as an element generated inside the micro structures but also established by the micro level relations with the macro and meso levels, was not reinforced in all those levels in a dynamic way through short-range networks or by sharing common goals.

Local history is essential to understanding the creation, development and destruction of trust in rural areas. The importance of returning to classical scholars such as Coleman who propose the use of history in the analysis of social capital is essential for this area of study. For example, in La Antigua the *ejidatario* status did not have the importance that it had in some other *ejidos*, probably because not all *ejidatarios*' ancestors were native to La

Antigua and the title didn't have a direct effect on the community structure. In La Antigua, due the troubled period after the Mexican Revolution, national institutions were the only trustable bodies for the *ejidatarios*.

Analyzed through the lens of the other scholar referenced in this paper (for example, the Woolcock's model), this situation generated lack of synergy among local, state and national authorities. So, the *ejidatarios* approached several of these agencies simultaneously and generated confusion about the competence of each body. The historical conflicts review (1921-1989) documents how the *ejidatarios* constantly questioned the *ejido* authorities and relied on other regional or national authorities. In this context, intra-*ejido* trust-building was not easy, and consequently the social capital has been weak.

In La Antigua, Woolcock's concept of *embeddedness*, produced by social ties, cultural practices and political contexts, was produced on a temporary base which endured until the *dominio pleno* option emerged. It is significant that of the entire Municipality of La Antigua, only La Antigua and Playa Oriente adopted this land tenure regime. Furthermore, it is important to take into account that in the case of La Antigua, the decision to change to *dominio pleno* was influenced, among other factors, by the location of the *ejido*.

Originally the autonomy element was structured around the *ejido* authorities who were the link between the *ejido* and the exterior, yet since the 1990's the change in the agrarian structure has brought the possibility of individual relations with the State bodies. Therefore, is it better to direct new strategies in places such as La Antigua in a more individual rather than communal way? It seems clear that the creation of social capital and trust ties should include efficient governance systems in which the *ejidatarios* participate in their development processes.

La Antigua is one of the most ancient villages in the history of Mexico. For that reason researching it has not been an easy task. To write the current doctoral thesis, two archives were consulted: the Agrarian National Archive and the Veracruz State Historical Registry. In spite of that, the first one registers 40 *ejidataros* in 1960 and the second one 60 in 1989, data which needs to be analyzed more deeply. Also, elements discussed in this chapter such as the *integration* and *linkage* of Woolcock's social capital model, need more empirical information. This could be obtained by oral history to establish what type of

relations have existed among the La Antigua *ejidatarios* and with other *ejidatarios* from different *ejidos*, as well as their interaction with different institutions outside the *ejido* or State structure.

A public policy application in rural areas requires the knowledge of the diachronic conditions locally and regionally. It also requires an understanding of the quality or at least the existence of coordination at the micro, meso and macro levels, because in a State the inefficient coordination of those levels creates distrust and makes people act individually. Consequently, the effects of policies vary from territories to others, since their process of implementation is interfered by individual decisions, which are influenced by the local history and by the kind of interpersonal relations existing inside community.

CONCLUSIONES

A lo largo de la historia, la tierra ha sido un insumo fundamental para el desarrollo de actividades económicas como la agricultura, la ganadería o la industria, así como para la acumulación de la riqueza, ejerciendo, además, una importante función simbólica en la construcción del sentido de identidad. Asimismo, la tierra sirve, cada vez con mayor frecuencia, para otros fines, tales como la expansión de las ciudades, el asentamiento de infraestructuras y, recientemente, la producción y generación de energías renovables.

Por tanto, en cualquier tipo de sociedad, la tierra es objeto de regulación mediante diversas normativas de uso, disfrute y posesión, ya sean jurídico-positivas o consuetudinarias. De ahí que los poderes públicos regulen el acceso de la tierra con el fin de conservar la disponibilidad de los recursos o de evitar situaciones de inequidad. En las sociedades contemporáneas, el principio consuetudinario basado en la costumbre ha dado paso a regulaciones jurídicas establecidas por los poderes públicos, que son también los responsables de su aplicación y los encargados de vigilar su cumplimiento. Estas regulaciones reciben el nombre de *políticas fundiarias*.

En una república democrática como la mexicana, las políticas públicas se expresan a través de las leyes, generadas en el Poder Legislativo (diputados y senadores) o en el Poder Ejecutivo (el presidente). Estas instituciones se encargan, a través de las políticas públicas, de establecer los límites y lineamientos nacionales bajo los cuales se regula el funcionamiento de la sociedad, por lo que estudiar esas políticas significa analizar uno de los elementos fundamentales del orden social: el Estado y las entidades sectoriales y territoriales en que se materializa. Las políticas públicas condicionan el comportamiento de los actores sociales y económicos, y son a su vez condicionadas por éstos, en un proceso dialéctico que García Pelayo (1985) denominó “estatalización de la sociedad y socialización del Estado”.

Esta tesis doctoral ha procurado contribuir al debate sobre las limitaciones de las políticas públicas para transformar las estructuras fundiarias. En este caso, se han analizado tres políticas producidas en México en diferentes momentos históricos: La Ley Lerdo (1856), la Reforma Agraria (iniciada en 1915) y la reforma del Artículo 27 de la Constitución

(1992). Son políticas interrelacionadas, de tal modo que los efectos de unas condicionan la formulación de otras, por lo que se ha procurado analizarlas de forma concatenada. Se han descrito algunos de sus efectos, tanto en el marco nacional, como en los marcos locales (concretamente, en el del municipio de La Antigua, en el estado de Veracruz), y se ha mostrado cómo, al ponerse en funcionamiento tales políticas fundiarias mediante sus correspondientes instrumentos de aplicación (como los planes de desamortización de la Ley Lerdo, el sistema ejidal creado por la reforma agraria, o el programa PROCEDA vinculado a la reforma del Artículo 27 de la Constitución), se manifiestan dinámicas sociales y económicas que son las que realmente condicionan el alcance de dichas políticas.

Asimismo, este trabajo ha analizado las políticas fundiarias en el marco del proceso de construcción histórica de la sociedad mexicana y de su identidad como nación. Tanto la Ley Lerdo de desamortización (que reafirmaba el poder central del Estado frente al poder de las entidades municipales y de las instituciones religiosas), como la reforma agraria (que institucionalizaba las conquistas revolucionarias poniendo las bases del moderno Estado republicano frente al poder centrífugo del caudillismo local) y la reforma del Artículo 27 de la Constitución (que daba por finalizado el reparto de tierras y ponía las bases para un nuevo pacto social entre el Estado y la sociedad rural mexicana), son jalones de un mismo proceso histórico que hay que estudiar de manera diacrónica, mostrando hasta qué punto se ha impuesto el principio de *path dependence* sobre las fuerzas del cambio surgidas de la propia sociedad civil. De ahí que haya sido necesario analizar la historia nacional de México y su concreción en el ámbito local, concreción condicionada por las características sociales y económicas de cada municipio (en nuestro caso, el municipio de La Antigua).

Esta tesis doctoral ha partido de una serie de preguntas a las que se les ha pretendido dar respuesta mediante la investigación de carácter exploratorio desarrollada: ¿inciden realmente las políticas públicas en la transformación de las estructuras de la propiedad de la tierra, o es el mercado y las estrategias individuales de los propietarios las que acaban imponiéndose finalmente en cada contexto histórico? y ¿cuáles son los factores que explican, a nivel local, las estrategias de los propietarios de tierras a la hora de definir sus preferencias en contextos de liberalización? En este apartado final de conclusiones se aportarán algunas respuestas a esas preguntas, conscientes del limitado alcance

epistemológico de toda investigación exploratoria. Con estas respuestas se aspira a enriquecer el debate sobre las políticas fundiarias en un momento en que a nivel mundial (especialmente en los países en desarrollo) se reactiva el problema de garantizar a los pequeños campesinos el acceso a la tierra frente a la avidez de las grandes compañías por controlar un recurso cada vez más valioso como fuente de producción de alimentos, de producción de energía y de disposición de agua. En ese contexto se plantea la necesidad de regular el acceso a la tierra con políticas adecuadas que tengan en cuenta las características económicas, sociales y culturales presentes en cada comunidad.

1. Las limitaciones de las políticas fundiarias

Durante el siglo XIX y XX, las políticas fundiarias, tanto de desamortización y liberalización, como de reforma agraria, tuvieron como objetivo propiciar el acceso a la tierra y mejorar la capacidad productiva de este recurso de gran valor económico, social y simbólico. La Ley Lerdo (1856) procedió a la *desamortización* y puesta en el mercado de las tierras de *manos muertas*; la reforma agraria restituyó el uso de parte de esas tierras a los campesinos organizados en *ejidos* (en lo que puede verse como una especie de *reamortización* al apartarlas del libre mercado), y la reforma del Artículo 27 de la Constitución en 1992 permitió la liberalización de las tierras repartidas entre los campesinos durante la reforma agraria revolucionaria, dando lugar a una *nueva desamortización*.

En esta investigación doctoral de naturaleza exploratoria sobre el caso mexicano y su ejemplificación en el *ejido* veracruzano de La Antigua, se ha podido inferir que toda política fundiaria, formulada con vocación homogeneizadora desde las esferas estatales, ya sea con fines enteramente sociales o de mercado, tiene limitaciones en el momento de su aplicación debido, sobre todo, a la propia naturaleza de su objeto, es decir, la tierra, y a la variedad de situaciones locales en torno al uso y apropiación de ese bien. Ello hace que muchos de los objetivos de los legisladores no se vean cumplidos en la práctica, y que aparezcan efectos no previstos (incluso efectos perversos) que deben ser corregidos con políticas posteriores.

Por ejemplo, se ha mostrado que la Ley Lerdo, pese a que tuvo el afán de dinamizar el medio rural mediante la reestructuración del orden fundiario, fue objeto de singulares interpretaciones por parte de los propios funcionarios que habrían de aplicarla a nivel local. Esto se debió, entre otras razones, a la escasez de vías ágiles y eficientes de comunicación que permitieran transmitir de un modo claro y preciso el discurso y la voluntad del poder público, lo que dio lugar a que acabaran imponiéndose arreglos entre los Ayuntamientos y las oligarquías regionales. Estos factores provocaron una interpretación local de la política, y permitieron licencias de desamortización fundiaria que posteriormente habrían de ser reclamadas durante la Revolución Mexicana por el campesinado, generando una concatenación de efectos no previstos que tuvieron que ser abordados varias décadas más tarde con desigual éxito mediante la política de reforma agraria, primero, y la reforma del Artículo 27, después.

De forma similar, la reforma agraria, amén de sus objetivos sociales y políticos, dio lugar a un modelo en el que los ejidatarios accedieron a determinados derechos sobre las tierras expropiadas por el Estado surgido de la Revolución. Sin embargo, la concesión gratuita del derecho de uso y disfrute (que no el dominio pleno), junto a la inexistencia de impuestos por la posesión, permitió que los ejidatarios dispusieran de un bien que, jurídicamente integrado en la forma social que representaba el *ejido*, le generaba una renta potencial, situación que se podía convertir en beneficio económico si procedían a la venta o arrendamiento de la parcela adjudicada. Es decir, los ejidatarios obtenían beneficios no sólo de la producción agropecuaria que, aunque reducida, era realmente posible en la parcela que poseían, sino también del hecho de haberse convertido en práctica habitual venderla o arrendarla, a pesar de que ese derecho estaba excluido de la baraja de derechos ejidales.

Cabe señalar que dicha situación se derivó de cómo estaba organizado el propio sistema ejidal, que establecía los derechos de tenencia (uso y disfrute, entre otros) por tiempo indefinido, siempre y cuando el ejidatario no incumpliera la regla de no ausentarse por más de dos años del *ejido*. Esta situación dio a los ejidatarios seguridad *de jure* en la tenencia de la tierra, pero al mismo tiempo les habilitaba *de facto* para ampliar sus derechos y tomar decisiones respecto a su parcela como si fueran propietarios. Ello dio lugar a una especie de tenencia mixta, en la que disfrutaban de los beneficios del modelo ejidal y del régimen

privado de propiedad. Este escenario fue permitido por las autoridades públicas locales y aceptado por las autoridades regionales y nacionales, evitando de este modo que se rompiera el pacto social y político surgido de la reforma agraria y que el *ejido* continuara siendo el instrumento fundamental de legitimación del régimen postrevolucionario, gracias al sistema clientelar formado por el partido en el gobierno (el PRI) y el sindicato campesino (la CNC). Se comprueba así que una política de reforma agraria diseñada con el objetivo de implantar en el medio rural mexicano un modelo social y cooperativo en torno a la tierra, acabó teniendo efectos no previstos, muchos de ellos incluso contradictorios con la voluntad del legislador, como fue, en algunos municipios (por ejemplo, La Antigua), la privatización *de facto* de los derechos de los ejidatarios sobre la parcela que poseían dentro del *ejido*.

La reforma del Artículo 27 abrió un nuevo escenario jurídico y político al ofrecer a los ejidatarios la posibilidad de acceder *de jure* al dominio pleno de la tierra. Instrumentos como el PROCEDE sacaron a la luz los usos consuetudinarios de las tierras ejidales, y los sancionaron jurídicamente, mostrando el declive al que había llegado el sistema ejidal en muchos territorios, pero también el modo flexible de gobernanza que se había creado en muchos *ejidos*. Los efectos de la reforma del Artículo 27 estuvieron marcados, por tanto, por la diversidad: en unos casos, se mantuvo el modelo cooperativo heredado del *ejido*, pero adaptado ahora al nuevo régimen liberal de acceso y uso de la tierra, mientras que, en otros, el sistema ejidal fue sustituido por un sistema de privatización guiado por las estrategias individuales de los antiguos ejidatarios. El nivel de capital social (confianza) creado en los *ejidos* es uno de los factores que, a través de la investigación realizada en esta tesis doctoral, explicarían el comportamiento de los ejidatarios ante el escenario creado por la reforma del Artículo 27 de la Constitución. De este modo, puede dársele respuesta a una de las preguntas planteadas al comienzo de esta tesis doctoral, a saber, la variedad de efectos observados en la aplicación del PROCEDE y las limitaciones que la reforma está teniendo para consolidar en el medio rural mexicano un modelo agrícola más eficiente y competitivo.

2. El mito ejidal

El desarrollo del modelo ejidal estuvo influenciado por diferentes situaciones políticas, económicas y sociales, en un México postrevolucionario que construía su identidad nacional a partir de la creación de instituciones emblemáticas (como la Secretaría de Educación Pública, SEP), de la exaltación del indigenismo (a través del Museo de Antropología) o de la fabricación de héroes nacionales surgidos de gestas que perseguían equidad, igualdad y democracia. En las zonas rurales, la reforma agraria hizo del reparto de tierras un estandarte, adquiriendo el ejidatario un trato especial por parte del régimen postrevolucionario a lo largo de un período de más de 70 años. El *ejido*, por sí mismo, reforzó el imaginario nacional, que se vio respaldado por el establecimiento de una maquinaria capaz de adaptarse a toda clase de necesidades locales, lo que facilitó la permanencia del sistema priísta. En definitiva, el *ejido* fue una poderosa herramienta para la expansión del poder del Estado desde los niveles micro hasta los niveles meso y macro (en una estructura burocrática vertical y piramidal con el PRI a la cabeza), organizando a la población rural dispersa y gestionando sus demandas.

Así, lo que comenzó siendo un sistema de organización social en torno a la tierra, autónomo, democrático y participativo, se convirtió en una institución corporativa integrada en la estructura clientelar Estado-partido. El *ejido* perdió muchas de sus características y actuó políticamente como un instrumento de control sobre el campesinado. En dicho contexto, en algunos *ejidos*, las instituciones nacionales y regionales tenían mayor autoridad en la resolución de conflictos, que el propio gobierno ejidal, lo que les restó capacidad interna de gobernanza. En este sentido, la presente investigación de tesis doctoral propone cuestionar el alcance real del *ejido* como modelo cooperativo creado para promover la autonomía y la realización social y económica del campesinado mexicano. De este modo, se cuestiona uno de los grandes mitos de la Revolución Mexicana, contribuyendo a liberar el debate sobre el futuro de la agricultura y el medio rural mexicano de las ataduras políticas y simbólicas que ha representado la sacralización del *ejido*. Sólo así se está en condiciones de abordar ese futuro con mayor libertad y con una mayor amplitud de perspectivas y miradas sobre la realidad agraria y rural en México.

Asimismo, vale la pena señalar que la construcción del *mito ejidal*, amén de su carácter discursivo, no contó con el acuerdo político unánime dentro de la estructura del PRI, sino que fue objeto de controversia. En efecto, ya desde las primeras medidas de reforma agraria tras el estallido revolucionario, la voluntad política del partido gobernante no siempre fue homogénea. De hecho, después del *cardenismo* (periodo álgido del reparto de tierras), aunque tanto el Presidente de la República, como los gobernadores fueran priístas y, en teoría, compartieran la convicción por la reforma agraria, la realidad es que no lo hacían *de facto*, con lo que algunos dictámenes de las Comisiones Agrarias Locales eran entorpecidos, ralentizándose las resoluciones presidenciales.

Finalmente, junto a las razones políticas, económicas y sociales que estuvieron detrás de la construcción del modelo ejidal, en esta tesis doctoral se ha analizado el papel desempeñado por los círculos académicos en su legitimación. La llamada Escuela de Estudios Campesinos cuenta con sólidas bases teóricas que explican muchas de las realidades rurales en México y en el resto del mundo, pero en algunos casos interpreta de forma idealizada el mundo rural actual, al mantener como referencia básica la literatura sociológica y antropológica anclada en las primeras décadas del siglo XX. En el caso mexicano, esta Escuela interpreta la figura del campesino ejidatario como un sujeto social estático, cuya toma de decisiones se basa en los principios comunitarios, dejando en un segundo plano el impacto de aspectos como la globalización o la búsqueda de la mejora individual. Por tanto, la comunidad es uno de los principios básicos sobre los que descansa la Escuela, pero, ¿qué sucede cuando no existe sentido de comunidad en un *ejido*? El trabajo realizado en esta tesis doctoral en el municipio de La Antigua anima a replantearse los esquemas sobre los que se ha venido analizando la sociedad rural mexicana, y sugiere ampliar el espectro de elementos que la conforman y analizarla como parte de un contexto cambiante.

3. Algunas respuestas a las preguntas de investigación

- A) Sobre la pregunta de si *“las políticas públicas inciden realmente en la transformación de las estructuras de la propiedad de la tierra, o es el contexto político local, el mercado y las estrategias individuales de los propietarios los que acaban imponiéndose finalmente”*, esta investigación sugiere que las políticas

públicas mexicanas diseñadas con vocación homogeneizadora y centralizada han incidido de manera muy limitada en las estructuras agrarias. En lo que se refiere a la aplicación de la Ley Lerdo, la incidencia de las medidas desamortizadoras se vio limitada por la singularidad del contexto social y político en cada municipio, imponiéndose las alianzas políticas locales a la voluntad de las autoridades nacionales. En el caso de la reforma agraria, la expropiación de tierras y la posterior creación de *ejidos* no significaron la consolidación de un modelo social y cooperativo en el medio rural mexicano, sino que abrió la puerta a una diversidad tal de situaciones, que, si bien en unos casos, propiciaron efectivamente la cooperación entre los campesinos ejidatarios, en otros por el contrario limitaron el alcance real de la reforma al imponerse *de facto* la cultura individualista sobre un sistema mantenido artificialmente, cohesionado gracias al poder de las autoridades ejidales y al clientelismo sobre el que descansaba su autoridad. En el caso más reciente de la reforma del Artículo 27 de la Constitución, podría pensarse que, si bien el cambio en la estructura fundiaria fue propiciado a partir de 1992 por esa reforma, el estudio del caso de La Antigua arroja que mecanismos institucionales de reorganización de la tierra, tales como el PROCEDE, resolvieron los conflictos a través de la legalización y validación de acuerdos fundiarios que ya existían a nivel local, por lo que su incidencia en el cambio de las estructuras agrarias fue limitado.

B) Sobre la segunda pregunta en torno “*los factores que explican las estrategias de los propietarios de tierras a la hora de definir sus preferencias en contextos de liberalización*”, cabe señalar los siguientes factores a la luz de la información proporcionada por esta tesis doctoral:

- i. *La relación ejidatarios-autoridades ejidales, y el nivel de capital social dentro del ejido.* Aunque el cuestionamiento crítico de las autoridades ejidales por parte de los ejidatarios puede ser considerado como un elemento positivo al mostrar que la vida social dentro de algunos *ejidos* estaba marcada no por la sumisión a una autoridad vertical y despótica, sino por la autonomía y el espíritu de iniciativa, la realidad del caso de La Antigua nos dice otra cosa: que la ausencia de una autoridad legitimada por el conjunto de los ejidatarios dificultó la construcción de confianza en el

interior del *ejido*, imponiéndose a la larga la lógica de los intereses particularistas y originando un bajo nivel de capital social y un nivel débil de cohesión. Es verdad que, en medio de la violencia revolucionaria y postrevolucionaria, la construcción de confianza no fue tarea fácil, y que el poder de las autoridades ejidales se impuso inicialmente por la fuerza o por cooptación, con lo que el círculo de creación de confianza y cohesión social que podría haberse propiciado en el modelo cooperativo del *ejido* nunca terminó de cerrarse. Como demuestran los archivos para el caso de La Antigua, los ejidatarios acabaron por actuar según sus preferencias e intereses individuales, y no guiados por los intereses comunes y compartidos del *ejido*, lo que dificultó la creación de capital social y la construcción de un sentido de comunidad. Esta investigación muestra que, en La Antigua, la creación del *ejido* estuvo marcada por la presencia de fundadores que no pertenecían al municipio, lo que dio lugar, probablemente, a esa falta de vínculos internos que, desde las primeras etapas, generó conflictos que sólo se resolvían mediante la intervención de autoridades externas al ejido. De esta forma, se abre la oportunidad de aseverar que, por lo visto en el caso de La Antigua, en el México postrevolucionario un *ejido* no era siempre una comunidad y que el espíritu comunitarista no siempre se reflejaba en el *ejido*.

- ii. *El regreso a usos fundiarios previos al modelo ejidal, tras la reforma del Artículo 27 y la retirada de apoyo del Estado a los ejidos.* Durante el siglo XIX, y antes de la reforma agraria, los lotes y parcelas de tierras en el interior del municipio de La Antigua eran utilizados por la población campesina bajo un régimen de propiedad privada, lo que generó una cultura individualista en el uso y disfrute de la tierra que estuvo siempre presente entre los campesinos, incluso cuando pasaron a ser ejidatarios tras la reforma agraria. El entorno económico que se abre a finales de la década de 1980 (más orientado al mercado y a la lógica de la competitividad) y la retirada de las instituciones de la reforma agraria tras la reforma del Artículo 27 (que respaldaban el modelo ejidal), provocaron que los ejidatarios de La Antigua intensificaran (ya sin el corsé del control de las

autoridades ejidales) las estrategias individualistas por las que se habían guiado tradicionalmente respecto al uso de la tierra. En el nuevo contexto de liberalización de la tierra, asumieron con gran facilidad un sistema de tenencia de la tierra que conocían históricamente, como era el de la propiedad privada. En un contexto de desconfianza hacia las autoridades locales y de prevalencia de las estructuras ejidales de carácter vertical, así como de presencia de una cultura individualista entre los campesinos, la adopción del dominio pleno sobre sus tierras permitió a los antiguos ejidatarios desvincularse por completo de una estructura ejidal que había sido creada de manera instrumental, y que no había generado en ellos lazos de cohesión ni de sentido de comunidad. En consecuencia, en estos territorios no quedó rastro del modelo cooperativo ejidal, siendo sustituido con bastante rapidez por un sistema de pequeños propietarios autónomos, libres de definir con total independencia sus preferencias respecto a la tierra.

- iii. *La ausencia de elementos vertebradores de la sociedad rural una vez disuelta la antigua estructura ejidal.* Hoy en día, las áreas rurales mexicanas con características similares a las de La Antigua, se encuentran en una difícil transición debido a diferentes procesos de adaptación inacabados. Es probable que, en los territorios donde existían *ejidos* con un tejido social débil (en los que los lazos de confianza no estaban presentes), sea posible encontrar una sociedad rural desvertebrada y regida por una lógica particularista. A diferencia de otros territorios, donde el modelo social del *ejido* ha sido de utilidad para generar proyectos cooperativos de desarrollo rural, en los del estilo de La Antigua existen serias dificultades para vencer el individualismo local y para generar dinámicas de desarrollo guiadas por el objetivo de mejorar el bienestar del conjunto de la comunidad a través de la cooperación.
- iv. *La ausencia de incentivos para la producción agrícola y la revalorización del valor de uso de la tierra en el caso de los ejidos cercanos a las ciudades.* Desde finales de la década de 1980, se han ido reduciendo los incentivos a la producción agrícola mexicana, en especial la relacionada con

los *ejidos*. Las políticas dirigidas a la liberalización de la economía agraria, culminadas con la firma del TLCAN a principios de la década de 1990, desmantelaron algunas de las instituciones de apoyo a la pequeña agricultura. De este modo, al liberalizarse las tierras ejidales con la reforma del Artículo 27, muchos de los antiguos ejidatarios convertidos ya en propietarios de sus parcelas se encontraron ante un escenario de falta de incentivos para continuar con la actividad agrícola. En el caso de las tierras procedentes de *ejidos* cercanos a las ciudades, la falta de reservas territoriales para la expansión urbana generó un aumento de la demanda de suelo, con lo que a los antiguos ejidatarios se les abrían oportunidades para orientar sus tierras hacia fines no agrícolas. Las expectativas de mayor rentabilidad por el nuevo valor de uso del suelo, han propiciado en esos territorios la venta de las antiguas tierras ejidales y el abandono de la actividad agraria por parte de sus propietarios. Así, cómo el objetivo de la reforma del Artículo 27 (la liberalización de las tierras ejidales y la mejora de la productividad agraria) se ha visto pervertido en algunos territorios ante la competencia por nuevos usos, dando como resultado efectos no previstos por los legisladores.

4. Una propuesta de hipótesis para futuras investigaciones

El objetivo de toda investigación de carácter exploratorio (limitada siempre al estudio de un número limitado de casos) es obtener un conjunto articulado de respuestas a las cuestiones que son objeto de debate en torno a un determinado tema. Esas respuestas permiten reformular las preguntas iniciales de la investigación, que ordenadas de forma coherente dan lugar a proposiciones que, a modo de hipótesis, se erigen en *inputs* para ser contrastadas empíricamente en el marco de futuras investigaciones.

La contribución de esta tesis doctoral es precisamente enriquecer el debate sobre las limitaciones de las políticas fundiarias, aportando respuestas a las preguntas con las que se iniciaba el proyecto de investigación. Reformuladas con un cierto nivel de abstracción respecto al caso empírico estudiado (el *ejido* de La Antigua) y ordenadas en forma de proposiciones, se presentan como posibles hipótesis de trabajo para investigaciones que

puedan realizarse en otras realidades empíricas, siendo además, acompañadas de algunas recomendaciones.

Hipótesis n° 1:

Las políticas fundiarias formuladas con criterios de homogeneización tienen escasa incidencia en la transformación de las estructuras agrarias de un país, ya que, a diferencia de otras políticas públicas, se aplican en realidades territoriales tan diversas, que las dinámicas locales tienden a imponerse sobre la intención de los legisladores alterando el objetivo inicial de dichas políticas.

Recomendación: Introducir criterios de diferenciación en el diseño de esas políticas, de tal modo que se recoja la diversidad existente en materia de tenencia de la tierra, posibilitando que, a la hora de aplicarlas, pueda contemplarse la singularidad de los distintos territorios.

Hipótesis n° 2:

Las políticas públicas, y en especial las de reforma fundiaria (que redefinen la baraja de derechos sobre la tierra), inducen reacciones en el ámbito de la sociedad civil al que van dirigidas, provocando procesos de articulación y defensa de intereses que, al interaccionar con las instituciones encargadas de aplicarlas, condicionan su alcance y el cumplimiento de sus objetivos.

Recomendación: En el proceso de formulación de las políticas fundiarias se hace especialmente decisivo ofrecer canales de interlocución para que la participación de la sociedad civil organizada dé a esas políticas el grado de legitimación social necesario para que en su fase de aplicación pueda contar con el apoyo suficiente para lograr los objetivos que se proponen.

Hipótesis n° 3:

La disolución de instituciones comunitarias vinculadas de forma eficiente a la gestión colectiva de la tierra, y la ausencia de nuevas instancias de deliberación y concertación de intereses, provocan una situación de anomia entre la población rural y el predominio de los intereses individuales sobre los generales de la comunidad.

Recomendación: Apoyar el mantenimiento de instituciones comunitarias que se hayan mostrado históricamente eficientes en el uso y gestión de los recursos fundiarios, introduciendo mecanismos de innovación social que, por un lado, permitan su adaptación a los nuevos escenarios económicos y, por otro, posibiliten la cooperación de los campesinos en proyectos de desarrollo que beneficien a la comunidad y en los que ellos vean cumplidas sus expectativas de bienestar individual.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Criado, E. 1996. "Campesinos." Pp. 114-127 en *Ensayos de antropología cultural: Homenaje a Claudio Esteva Fabregat*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

Alcántara Díaz, T.J. y M.E. Chávez. 2006. "Cambios Recientes en la Propiedad Social en la Zona Metropolitana de Colima. El Caso de los Ejidos Comala, Suchitlán, El Pedregal y Nogueras." *Palapa* 1(2): 25-36. Consultado 31 de agosto de 2009. (redalyc.uaemex.mx).

Alchian, A.A. y H. Demsetz. 1973. "The Property Right Paradigm". *The Journal of Economic History* 33(1): 16-27.

Archivo Agrario Nacional. 1920. Acta de Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales, 20 de marzo de 1996. Núcleo Agrario denominado "La Antigua", municipio de "La Antigua". Consultado el 7 junio de 2011.

Archivo Agrario Nacional. 1920. Expediente 57/ Restitución y Dotación. La Antigua M/N. Veracruz. 1 Legajo. Ubicado dentro del Expediente Ejido de La Antigua. Departamento Agrario. Delegación Veracruz. Consultado del 22 de marzo al 8 de abril de 2010.

Archivo Agrario Nacional. 1920. Gaceta Oficial del Estado del Estado de Veracruz., publicada el 27 de enero de 1920. Consultada el 22 de marzo de 2010.

Archivo Agrario Nacional. 1934. Expediente 5099. Expediente 23:5099 (726.1). Delegación Veracruz. Asunto: Ejido. 190 fojas. Departamento Agrario. Delegación Veracruz. Consultado del 22 de marzo a 8 de abril 2010.

Archivo General del Estado de Veracruz. 1915. Expediente 5099. Expediente 23:5099 (726.1). Delegación Veracruz. Asunto: Ejido. 190 fojas. Departamento Agrario. Delegación Veracruz. Consultado del 22 de marzo al 8 de abril 2010.

Archivo General del Estado de Veracruz. 1920. Gaceta Oficial del Estado del Estado de Veracruz, 1920. Consultado del 22 de marzo al 8 de abril 2010.

Archivo General del Estado de Veracruz. 1934. Comisión Agraria Mixta. Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Expediente No. 2242. ExCantón: V. Cruz. Municipio: La Antigua. Nombre del poblado: La Antigua. Asunto: Dotación. Fecha de solicitud: 27 de abril de 1934. Iniciado: 18 de mayo de 1934. Consultado el 3 de febrero de 2009.

Arefi, M. 2003. "Revisiting the Los Angeles Heighborhood Initiative (LANI): Lessons for Planners." *Journal of Planning Education and Research* 22.

Azuela, A. 2010. "El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad." Pp. 79-81 en *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* editado por M. O. Smolka y L. Mullahy. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Banco Mundial. 2011. "Social Capital". Consultado el 18 de Julio de 2011. (web.worldbank.org/).

Barnes, G. 2009. "The Evolution and Resilience of Community based Land Tenure in Rural Mexico". *Land Use Policy* 26: 393-400.

Bauerkämper, A. 2004. "¿Campesinos atrapados por los «Junker Rojos»? El conflicto de la propiedad agraria en Alemania Oriental". *Historia Agraria: Revista de Agricultura e Historia Rural*, 34: 103-133.

Becker, G. S. 1974. "A Theory of Social Interactions". *The Journal of Political Economy* 82(6): 1063-1093.

Berggren, N. y H. Jordhal. 2005. "Free to Trust? Economic Freedom and Social Capital." Working Paper 2005:2. Department of Economics, Uppsala University. Uppsala.

Bernstein, H. y T. J. Byres. 2001. "From Peasant Studies to Agrarian Change". *Journal of Agrarian Change* 1(1):1-56.

Blázquez Domínguez, C. 2000. *Breve Historia de Veracruz*. Fondo de Cultura Económica, México.

Bouquet, E. 1996. "Mercado de tierras ejidales en Tlaxcala: formalidad e informalidad del cambios institucional". *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria* 11: 67-106.

Bouquet, E. 2009. "State-led land reform and local institutional change: land titles, land markets and tenure security in Mexican communities". *World Development* 37: 1390-1399.

Bourdieu, Pierre (1972). *Outline of a Theory of Practice*.

Bourdieu, Pierre. 1972. "The Forms of Capital." Pp.241-258 en *Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education* editado por J.G. Richardson. New York: Greenwald Press.

Bowles, S. y S. Gintis (2002). "Social Capital and Community Governance." *The Economic Journal*, 112: 419-436.

Braudel, F. 1976. *El Mediterráneo y el Mundo Mediterráneo en la Época de Felipe II*. Vol. 1 y 2. México: Fondo de Cultura Económica.

Broegaard, R.B. 2009. "Land titling and tenure security in the context of inequality." Briefs. Danish Institute for International Studies. Copenhagen.

Burling, R. 1974. "Teorías de maximización y el estudio de la antropología económica." Pp.101-123 en *Antropología Económica* editado por M. Godelier. Barcelona: Editorial Anagrama.

- Canabal Cristiani, B. 1988. "El cardenismo y el nuevo rostro de la sociedad rural". *Revista Mexicana de Sociología*, 50(3): 125-156.
- Cárdenas, L. 1986. *Obras, Apuntes 1913-1940*. Tomo I. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrillo Nieto, J.J. 2010. "La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo". *Política y Cultura* 32: 107-132.
- Carton de Grammont, H. 1993. "El neoliberalismo mexicano y el fin del agrarismo revolucionario." *Agricultura y Sociedad* 68-69: 315-329.
- Carton de Grammont, H. 2008. "Fortalezas y debilidades de la organización campesina en el contexto de la transición política". *El Cotidiano* 23(147): 43-50.
- Cerón Delgado, L.D. 2006. "La sucesión de derechos de los poseionarios. ¿Posible o imposible?" *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria* 33: 117-129.
- Coleman, J. 1988. "Social capital in the creation of human capital." *The American Journal of Sociology*: 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approach to the Analysis of Social Structure: S95-S120. Consultado el 13 de abril de 2011.
(people.uncw.edu/ricej/education/Social%20Capital%20in%20the%20Creation%20of%20Human%20Capital%20by%20James%20Coleman.pdf)
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL. 2011. "Información estadística." Consultada el 10 de octubre de 2011. (www.eclac.org/estadisticas/).
- Cosamalón Aguilar, J.A. 2006. "Anotaciones sobre los juicios por terrenos baldíos en Chiapas a partir de los informes del juzgado (1851-1869)." *Revista Pueblos y Fronteras digital* 2. Consultado el 20 de agosto de 2011.
(www.pueblosyfronteras.unam.mx/a06n2/pdfs/n2_misc3.pdf)
- Chardon, R.E. 1963. "Hacienda and Ejido in Yucatán: The Example of Santa Ana Cucá." *Annals of the Association of American Geographers* 53(2): 174-193.
- Chayanov, A. V. 1966 [1925]. *La organización de la unidad campesina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión SAIC.
- Chonchol, J. "Eight Fundamental Conditions of Agrarian Reform in Latin America." Pp. 159-172. En *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*. Ed. R. Stravenhagen, Garden City, N.Y: Anchor Books.
- de Janvry, A. y E. Sadoulet. 2005. *Access to land and development*. Consultado el 13 de abril de 2011. (are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/Palgrave.pdf).

de Janvry, A., E. Sadoulet y G. Gordillo de Anda. 1995. "NAFTA and Mexico's Maize Producers". *World Development* 23(8): 1349-1362.

De Walt, B.R. 1979. *Modernization in Mexican Ejidos: A Study in Economic Adaptation*. Cambridge: Cambridge University Press.

De Walt, B.R. 1975. "Inequalities in Wealth, Adoption of Technology, and Production in a Mexican Ejido." *American Ethnologist*, 2(1): 149-168.

Del Rey Poveda, L.A. 2005. "El nuevo marco de relaciones intergeneracionales en las familias ejidales: migración y herencia en el sur de Veracruz." *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria* 28: 151-193.

Delorme, H. 2003. *Ambiguïté et richesse de la multifonctionnalité*. Paris: CERI/FNSP. Consultado el 20 de octubre de 2011. (<http://www.ceri-sciences-po.org>).

Dettmer González, J. 2009. "La construcción de capital social en acuicultura: el caso de la Región Noroeste de México." *Territorios* 20-21: 53-86.

Díaz del Moral, J. 1973 [1929]. *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*. Córdoba. Antecedentes para una reforma agraria. Madrid: Alianza.

Díaz del Moral, J. 1967. *Las reformas agrarias europeas de la posguerra, 1918-1929*. Madrid: Revista de Derecho Privado.

Eckstein, S. 1966. *El ejido colectivo en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ellickson, R. 1993. "Property in Land." *The Yale Law Journal* 102: 1315-1400.

Ermisch J. y D. Gambetta. 2010. "Do strong family ties inhibit trust." *Journal of Economic Behavior and Organization* 75: 365-376.

Escalante, R., L.M. Galindo y H. Catalán. 2007. "Evolución del Sector Agropecuario Mexicano: 1960-2002." Pp. 41-57 en *Los nuevos caminos de la agricultura: procesos de conversión y perspectivas*, editado por A. González Jácome, S. del Amo Rodríguez y F. Gurri García. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés y Proaft.

Estados Unidos Mexicanos. "Nueva Ley Agraria." 1992. *Diario Oficial de la Federación*. 26 de febrero de 1992. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 17-04-2008.

Estados Unidos Mexicanos. 1856. "Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México" (Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas o Ley Lerdo). 25 de junio de 1856.

Estados Unidos Mexicanos. 1917. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” *Diario Oficial de la Federación*. 5 de febrero de 1917. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 24-08-2009.

Estados Unidos Mexicanos. 1934. “Artículo 27. 1ª. Reforma”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF 10-02-1934. Consultada el 16 de abril de 2009. (www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_014_10ene34_ima.pdf).

Estados Unidos Mexicanos. 1971. “Ley Federal de Reforma Agraria.” *Diario Oficial de la Federación*. 16 de abril de 1971.

Esteva, G. 1994. “El mito del desarrollo y la agricultura campesina” en *Agricultura campesina*, editado por T. Martínez Saldaña, J. Trujillo y F. Bejarano. Montecillo: Colegio de Posgraduados.

Feder, G. y D. Feeny. 1991. “Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy.” *The World Bank Economic Review* 5(1): 135-153.

Fernandes, E. 2010. “Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización.” Pp. 79-81 en *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, editado por M.O Smolka y L. Mullahy. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Ferragina, E. (2009a). A new concept generated from an old idea: rethinking social capital in relation to income generation. Department of Social Policy and Social Work. University of Oxford. Oxford. p. 24.

Ferragina, E. 2009. “Social Capital and equality: Tocqueville’s Legacy. Luxembourg Income Study.” Working Paper Series. Working Paper No. 515 (June 2009). p.31.

Food and Agriculture Organization, FAO. 2006. *World reference base for soil resources: a framework for international classification, correlation and communication. World Soil Resources Reports: 103*. Roma. Consultado el 8 junio de 2011. (www.fao.org/ag/Agl/agll/wrb/doc/wrb2006final.pdf).

Fukuyama, F. “Social capital, civil society and development.” *Third World Quarterly*, 22(1): 7-20.

Gertz, C. 2008. “Social capital, organic agriculture and sustainable livelihood security: rethinking agrarian change in Mexico”. *Rural Sociology*, 73: 555-579.

Ginzberg, E. 1997. “Ideología, política y la cuestión de las prioridades: Lázaro Cárdenas y Adalberto Tejada, 1928-1934.” *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* (13)1: 55-85.

Ginzberg, E. 1998. "State agrarianism vs. Democratic agrarianism: Adalberto Tejeda's experiment in Veracruz, 1928-1932." *Journal of Latin American Studies* 30(2): 341-372.

Ginzberg, E. 2000. "Formación de la infraestructura política para la reforma agraria radical: Adalberto Tejeda y la cuestión municipal en Veracruz, 1928-1932." *Historia Mexicana* 49: 673-727.

Gómez, I. A., A. Hernández, M. O. Ascanio, M. E. Sánchez, J. L. Durán, Ledya Benítez, R. Villegas, D. Ponce de León and M. López. 2010. "Grupos de suelos y su distribución en las áreas del Ingenio Central Motzorongo, Veracruz, México." *Cultivos Tropicales*, 31: 32-36.

González Jácome, A. 2009. "Mexico: Traditional Agriculture as a Foundation for Sustainability." Pp. 179-204 en *From Traditional to Sustainable Agriculture*, editado por S. R. Gliessman. Cambridge, MA: The MIT Press.

Gracia Magaña, O. 2008. *La adopción del dominio pleno como nueva figura jurídica de la tenencia de la tierra de origen social en el Estado de Veracruz: 1996-2000*, Tesis para obtener el grado académico de maestra en Ciencias con especialidad en Administración Pública, Instituto Politécnico Nacional.

Granovetter, M.S. 1973. "The strength of weak ties." *American Journal of Sociology* 78(6): 1360 - 1380.

Grootaert, C. y Thierry van Bastelaer. 2001. "Measuring social capital: A synthesis of findings and recommendations from the Social Capital Initiative." Social Capital Initiative Working Paper. No. 24. The World Bank. Social Development Family. Environmentally and Socially Sustainable Development Network. Washington DC.

Gutiérrez N.L, Ray Hilborn y O. Defeo. 2006. "Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries." *Nature* 470: 386-389.

H. Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. 2003. Boletín Informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa. Año III, 24, Marzo-Abril.

Haenn, N. 2006. "The changing and enduring ejido: a state and regional examination of Mexico's land tenure counter-reforms." *Land Use Policy*, 23: 136-146.

Hanifan, L.J. 1916. "The rural school community center." *Annals of the American Academy of Political Science*, 67, 130-138.

Hardin, R. 2001. "Conceptions and explanations of trust." Pp. 3-39, en *Trust in society*, editado por K.S. Cook. NY: Russell Sage Foundation.

Hardin, R. 2003. "Social capital and trust." Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. Documento de trabajo. México D.F.

Hernández-Santos, M.I., J. S. Mora-Flores, T. Martínez-Saldaña, H. Vaquera-Huerta, A. Cruz-León y J.A. García-Salazar. 2006. "El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE): su impacto en Fresnillo, Zacatecas, México". *Agrociencia*, 40: 249-256.

Herrera-Tapia, F., B. Lutz-Bachère e I. Vizcarra-Bordi. 2009. "La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006." *Economía, Sociedad y Territorio* 29: 89-117.

Herreros, F. 2004. *The problem of forming social capital: Why trust*. NY: Palgrave.

Herreros, F. 2008. "The State and the creation of an environment for the growing of trust." *Rationality and Society* 20: 497-521. Consultado el 15 de julio de 2011. (rss.sagepub.com/content/20/4/497).

Herreros, F. y H. Criado. 2009. "Social trust, social capital and perceptions of immigration." *Political Studies*, 57: 337-355.

Hervieu Bertrand, Nonna Mayer, Pierre Muller, François Purseigle y Jacques Rémy. *Les mondes agricoles en politique, de la fin des paysans au retour de la question agricole*. Paris: Presses de Sciences, Po.

Ingram, G.K. y Yu-Hung Hong. 2009. "Preface." Pp. xi-xii, *Property rights and land policies*, editado por G.K. Ingram y Y.H. Hong. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Ingram, G.K. y Yu-Hung Hong. 2009. "Examining land policies from a property rights perspective." Pp. 3-22, en *Property rights and land policies*, editado por G.K. Ingram y Y.H. Hong. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. 2010a. "Cuéntame de México". Censo de Población y Vivienda 2010. Consultado el 9 de octubre de 2011.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. 2010b. "Habitantes por localidad: La Antigua." Censo de Población y Vivienda 2010. Consultado el 6 de julio de 2011.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. 2009. "Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. La Antigua, Veracruz de Ignacio de la Llave. Clave geoestadística 30016." México en cifras. Datos geográficos 2009. Consultado el 6 de julio de 2011.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. 2006. "Núcleos Agrarios. Tabulados Básicos por Municipio." Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE (1992-2006). Consultado el 8 de julio de 2011.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. 2006b. "Cuéntame de México. Veracruz Ignacio de la Llave". Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2001-2006. Consultado el 13 de octubre de 2011.

Ishii, A. 1973. "Ejidos in Mexico: Actual Situation and Problems". *The Developing Economies* 11(3):297-312.

Johnson, D.R. 2007. "Reflection on the bundle of rights." *Vermont Law Review*, 32: 247-272.

Kautsky, K. 1974 [1899]. *La cuestión agraria*. México: Siglo XXI Editores.

Knowlton, R.J. 1998. "El ejido mexicano en el siglo XIX." *Historia Mexicana* 189: 71-96.

Krantz, L. 1991. *Peasant Differentiation and Development: The Case of a Mexican Ejido*. Stockholm Studies in Social Anthropology, 28. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Larios León, S. 2011. Comunicación personal.

Lechuga Paredes, R. E. 2004. "Tlaltecahuacan: lugar de hombres con tierras divididas. Continuidad y cambio en el núcleo agrario de un ejido de Acolhuacan." Tesis de maestría, Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

Leclair, E. 1974. "Teoría económica y antropología económica." Pp. 125-154 en *Antropología Económica*, editado por M. Godelier. Barcelona: Editorial Anagrama.

Léonard, E. 2001. "Un paisaje de las relaciones de poder: dinámica y diferenciación de las instituciones agrarias en la sierra de Lo Tuxtlas." *Relaciones*: 22: 17-56.

López Villar, D.A. 2002. "Migración en México. Datos de 1990 al 2000." *Notas. Revista de Información y Análisis* 19: 45-51.

Loury, G. 1977. "A Dynamic Theory of Racial Income Differences" en *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, editado por P.A. Wallace y A. Le Mund. Lexington, Mass: Lexington Books.

Luers, A. L., R. L. Naylor y P. A. Matson. 2006. "A case study of land reform and coastal land transformation in southern Sonora, Mexico." *Land Use Policy* 23:436-447.

- Lungo, M. 2010. "Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina." Pp. 265-269, en *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, editado por M.O. Smolka y L. Mullahy. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Martínez Saldaña, T. 1983. Historia de la agricultura mexicana, III Taller Latinoamericano "Prevención de Riesgos en el Uso de Plaguicidas", Xalapa, Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos.
- Marx, K. 2003 [1852]. *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marx, K. 1978 [1859]. *Elementos fundamentales para la crítica de la Economía Política (Grundrisse) 1857-1858*. Madrid: Siglo XXI.
- Maurice, J. 2010. "Juan Díaz del Moral (1870-1948): historia social y reforma agraria". *Historia Agraria: Revista de Agricultura e Historia Rural*, 50: 43-63.
- Messick D.M. y R.M. Kramer. 2001. "Trust as a form of shallow morality." Pp.89-118 en *Trust in society*, editado por K.S. Cook. NY: Russel Sage Foundation.
- Mintz, S. 1996. *Dulzura y poder. El lugar del azúcar en la historia moderna*. México: Siglo XXI.
- Monjarás-Ruiz, J. 1980. Reseña del libro de Romana Falcón "El agrarismo en Veracruz. La etapa radical (1928-1935)". Pp. 235-239 en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* editado por Á. Matute con colaboración de R. Sánchez Flores. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas.
- Moyano Estrada, E. 2011. Comunicación personal.
- Moyano Estrada, E., E. Vera y F. Garrido. 2010. Elaboración de indicadores de capital social y su aplicación en el análisis de los procesos de desarrollo sostenible de los territorios rurales. Proyecto.
- Moyano Estrada, E. 2006. "Capital social y desarrollo en zonas rurales." Pp. 103-129 en *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, editado por M. Lattuada, M. Manzanal y G. Neiman. Buenos Aires: Editorial Ciccus.
- Nuijten, M. 2003. "Family Property and the Limits of Intervention: The Article 27 Reforms and the PROCEDE Programme in Mexico." *Development and Change* 34(3): 457-497.

Islam, G.M.N., T.S. Yew, N.M.R. Abdullah y K.K. Viswanathan. 2011. "Social capital, community bases management, and fisheries' livelihood in Bangladesh." *Ocean and Coastal Management* 54: 173-180.

Olivera Lozano, G. 2005. "La Reforma al Artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México." *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 194(33). Consultado el 6 de enero de 2009 (www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-33.htm).

Olivera Lozano, G. 2001. "Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992." *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 81: 61-84.

Olson, M. 1971 [1965]. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. NY: Cambridge University Press.

Palacios, G. 2000. "Julio Cuadros Caldas: un agrarista colombiano en la Revolución Mexicana." *Historia Mexicana* 49(3): 431-476.

Palerm, A. 1998 [1980]. *Antropología y marxismo*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Palerm, A. 1968. *Productividad agrícola: un estudio sobre México*. México: Ediciones Productividad.

Park, R. E. 1921. *Old world traits transplanted*. New York & London: Harper&Brothers Publishers. Consultado el 01 de septiembre de 2010. (ia341239.us.archive.org/3/items/oldworldtraitstr00parkuoft/oldworldtraitstr00parkuoft.pdf).

Payne, G. 2004. "Land tenure and property rights: an introduction." *Habitat International* 28: 167-79.

Payne, G. 2010. "Methodological aspects of land tenure and property rights. Preparing a typology". Land Management and Informal Settlements Regularization Short Course, Erasmus University, Rotterdam.

Paz, María Fernanda. 2008. "Tensiones de la Gobernanza en el México Rural." *Política y Cultura* 30: 193-208.

- Perramond, E. 2008. "The rise, fall and reconfiguration of the Mexican ejido." *The Geographical Review* 98(3): 356-371. Consultado el 20 de mayo de 2011. (www.amergeog.org/gr/jul08/perramond.pdf).
- Portes, A. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.
- Procuraduría Agraria. 2011. *PROCEDE*. Consultado el 30 de abril de 2011. (www.pa.gob.mx/publica/pa070113.html).
- Putman, R. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putman, R. 2000. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. NY: Simon and Schutser.
- Redfield, R. 1944 [1941]. *Yucatán: una cultura en transición*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reese, E. 2010. "Introducción. Uso de Suelo y Desarrollo Urbano." Pp. 261-264 en *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, editado por M.O. Smolka y L. Mullahy. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Registro Agrario Nacional, RAN. 1996. Acta de Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales, 20 de marzo de 1996. Núcleo Agrario denominado "La Antigua", municipio de "La Antigua". Consultado el 7 de julio de 2011.
- Registro Agrario Nacional, RAN. 2008. *Dominio Pleno Desagregado. Núcleos Agrarios que Adoptaron el Dominio Pleno de Parcelas Ejidales y Aportación de Tierras de Uso Común a Sociedades Mercantiles*. Consultado el 13 de Julio de 2011. (www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/19_Dominio_Pleno_Desagregado.pdf).
- Rémy, J. 1987. "La crise de professionnalisation en agriculture: les enjeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur". *Sociologie du travail*, 4 (87): 415-44.
- Rojas Herrera, J. J. 1995. "El corporativismo agrario en México: Desarrollo histórico y situación actual de las organizaciones campesinas", Tesis doctoral, Universidad de Córdoba, Córdoba.
- Ronfeldt, D. 1973. *Atencingo: The Politics Agrarian Struggle in a Mexican Ejido*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Roseberry, W. 1976. "Rent, differentiation, and the development of capitalism among peasants." *American Anthropologist*, 78(1): 45-58.

- Ruiz Rivera, N. y J. Delgado Campos. 2008. "Territorio y Nuevas Ruralidades: Un Recorrido Teórico sobre las Transformaciones de la Relación Campo-Ciudad." *Revista Eure* 34(102): 77-95. Recuperado 2 de septiembre de 2010 (<http://redalyac.uaemex.mx>).
- Schenk Frank. 1998. "La desamortización de las tierras comunales en el Estado de México (1856-1911). El caso del Distrito de Sultepec". *Historia Mexicana*, 45(1): 3-37.
- Schlager, E. y E. Ostrom. 1992. "Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis." *Land Economics* 68(3): 249-262.
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. 2010. *Indicadores básicos. Diciembre 2009*. Consultado 17 de agosto de 2011.
(www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaDerivada/InformaciondeMercados/Mercados/modelos/Indicadoresbasicos2009.pdf)
- Servolin, C. 1988. *Las Políticas Agrarias*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Centro de Publicaciones.
- Shanin, Teodor. 1979. *Campesinos y sociedades campesinas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Siembieda, W.J. 1996. "Looking for a Place to Live: Transforming the Urban Ejido." *Bulletin of Latin American Research* 15(3): 371-385.
- Simpson, E.N. 1937. *The Ejido, Mexico's Way Out*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Singelmann, P. 1975. "Rural Collectivization and Dependent Capitalism: The Mexican Collective Ejido". *Latin American Perspectives* 5 (3): 38-61.
- Slangen, L.H.G y N.B.P. Polman. 2008. "Land Lease Contracts: Properties and the Value of Bundles of Property Rights." *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences* 55(4): 397-412.
- Smelser, H.J. 2005. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Snyder, R. y G. Torres. 1998. *Future Role of the Ejido*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Social Capital Group. 2011. "What is Social Capital?" *The World Bank*:
go.worldbank.org/K4LUMW43B0
- Tonnies, F. 1955 [1887]. *Community and Association*. London: Routledge and Kegan Paul.

- Tortolero Villaseñor, A. 2003. "Crecimiento y atraso: la vía mexicana hacia el capitalismo agrario (1856-1920)". *Historia Agraria: Revista de Agricultura e Historia Rural* 29: 123-154.
- Valdés Ugalde, F. 1993. "Concepto y estrategia de la reforma del Estado". *Revista Mexicana de Sociología* 55(2): 315-338.
- Velasco Toro, J. 2002. *El péndulo de la resistencia: la defensa de la territorialidad y la autonomía indígena*. Xalapa: Fondo Editorial de Culturas Indígenas. Gobierno del Estado de Veracruz, LIX H. Legislatura del Estado.
- Ventura Patiño, M.C. 2008. "Nueva reforma agraria neoliberal y multiculturalismo. Territorios indígenas, un derecho vuelto a negar". *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 5: 1-34.
- Vera-Toscano, E. y Eduardo Moyano. 2010 "Empleo femenino y su efecto sobre la distribución de la renta familiar en el medio rural". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 10: 5-16.
- Walsh S. y M. Benuzillo. 1980. "La política de reforma agraria en México: censos locales, estatales y nacionales". *Revista Mexicana de Sociología* 42: 131-152.
- Warman, A. 2003. "La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo". *Land Reform/ Réforme Agraire/ Reforma Agraria* 2: 84-94. Consultado el 23 de abril de 2009 (www.fao.org/DOCREP/006/J0415T/j0415t09.html).
- Warman, A. 2004. *El campo mexicano en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Wayne A.C. y D. Myhre. 1998. *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Weber, Max. 1977 [1921]. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wellman, B. y S. Wortley. 1990. "Different Strokes from Different Folks: Community Ties and Social Support". *American Journal of Sociology* 96: 558-588.
- Wilmott, P. 1986. *Social Networks, Informal Care and Public Policy*. London: Policy Studies Institute.
- Wilshusen, P. R. 2010. "The Receiving End of the Reform: Everyday Responses to Neoliberalisation in Southeastern Mexico." *Antipode* 42(3): 767-799.

Winters P., B. Davis y L. Corral. 2002. "Assets, activities and income generation in rural Mexico: factoring in social and public capital." *Agricultural Economics* 27(2): 139-156. Consultado el 15 de junio de 2011.

(www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169515002000300).

Wolf, E. 1975. *Los campesinos*. Barcelona: Labor.

Wolf, E. 1982. *Europa y la Gente sin Historia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Woolcock, M. 2000. "Managing risk, shocks, and opportunities in developing economies: the role of social capital." Pp. en *Dimensions of Development* coordinado por Gustav Rains. New Haven: Yale Center for International and Area Studies.

Woolcock M. y D. Narayan. 2000. "Social capital: Implications for development theory, research, and policy". *World Bank Research Observer* 15(2): 225-249.

Yunez-Naude, A. y F. Barceinas Paredes. 2004. "The agriculture of Mexico after ten years of NAFTA implementation". Documentos de Trabajo. Banco Central de Chile.

ANEJO

CUMPLIMIENTO DE LA
NORMATIVA VIGENTE EN
RELACIÓN A LA
OBTENCIÓN DE LA
MENCIÓN EUROPEA



De acuerdo con la normativa vigente, se adjunta la traducción del capítulo introductorio y de las conclusiones de la presente Tesis al idioma inglés con objeto de optar a la Mención de Doctor Europeo.

Asimismo, el capítulo V se ha redactado íntegramente en dicho idioma.

CHAPTER I

This chapter will analyse the general and specific reference framework in which the research for this doctorate thesis is situated, alongside the objectives and the methodology used. In terms of to what the reference framework refers to, the object of study is situated in the debates about the incidence of public policies in the transformation processes of agrarian structures, debates which in the Mexican case, acquire a specific interest. In this setting the central questions of the study are presented: Does public policy really have a bearing on the transformation of land property structures, or do the market and the individual strategies of tenants end up dominating? What factors explain the strategies of landowners when defining their preferences in the context of liberalization?

In terms of objectives, this thesis intends to contribute to the debate about the processes of Mexican land property structure transformation, analyzing the combined effects of the land disentailment laws of the middle of the 19th century (Lerdo Law) and the agrarian reform initiated by the Mexican Revolution (1910-1921) and later developed during more than seven decades, alongside the effects of the reform of Article 27 of the Constitution (1992) which opened the process of land liberalization in Mexico.

The thesis intends to question some of the central myths created by the revolutionary process, such as the myth of the *ejido* as the central axis of agricultural development and the rural Mexican environment. It intends to demonstrate the diversity of the *ejido* model in reference to land rights and modes of social organization. Finally, it intends to demonstrate that it is precisely this diversity and the greater or lesser intensity of the networks of social cohesion within the *ejidos* which explains the different strategies of the *ejido* peasants relating to liberalization of the *ejido* lands.

In relation to the epistemological logic followed in this doctoral thesis, the research developed is of an explorative nature, choosing the Mexican municipality La Antigua (in the state of Veracruz) as a case study. In this chapter, the characteristics of this municipality will be explained, and the theoretical base of the research, along with the technical methods used for data collection will be established.

1. General reference framework

The processes of transformation of landholding structures have been the object of much attention in academic circles. Transformations produced in the framework of liberal reforms (processes of land disentailment), and those of the classical agrarian reforms based on the disentailment of land by the State and a later distribution amongst the peasant population (through individual plots or collective farming) have received equal attention.

The land disentailment processes, which emerged in the context of the creation of the liberal States in the 19th century, have been analyzed mainly for their economic repercussion. They involved the incorporation of agricultural lands in the market in systems of *mortmain* (*manos muertas*), linked with the Church, the local councils or the feudal nobility. With the liberation of these lands, the land market was broadened and unproductive land or land on the margin of new agricultural technology was increased in value. However, other aspects of land disentailment exist which, with the passing of historical events, their political and social effects have been the base for later claims relating to the transformation of land structures with the intention of correcting the consequences of the disentailment measures. In Mexico, the *Ley Lerdo* (Lerdo Law) (1856) originated the demands of the peasant movement in the framework of the Mexican Revolution (1920-1921). These demands involved the restitution of a large part of the improperly expropriated lands.

On the other hand, the agrarian reform processes have been analyzed in their triple economic, social and political dimensions, giving special attention to the impact of these processes, not only on the transformation of land ownership structures, but also on the favoring of food security, equity and social justice in rural areas, and the favoring of the modernization of the agricultural sector (Díaz del Moral 1973, 1967; Bauerkämper 2004; Maurice 2010: 57-58). The idea of the agrarian reform as a way toward the modernization was established in the ideological field of Christian democracy as well as in the sphere of political and economic liberalism. Coexisting with the *liberal* paradigm, another developed in the ideological sphere of Marxism. This other paradigm, (which could be denominated *Statist*) is based on attributing the State with a fundamental role not only in the process of disentailment of land from the great landowners, but also in the later distribution process and constitution of land ownership systems. This paradigm of agrarian reform in the form

of large-scale collective farming would end up being predominant in the framework of the Soviet Revolution, later imposed with more or fewer nuances, in diverse areas of the world. In some cases it was successfully imposed in revolutionary contexts (the Chinese or Cuban Revolutions or the socialist countries of Central and Eastern Europe) and in others in democratic contexts which were frustrated shortly after starting (the Spanish agrarian reform of 1930 or the Portuguese reform of the *Carnation Revolution* in the mid 1970s).

Despite this, the land collectivization processes ended up demonstrating their limitations and weaknesses, principally in their inability to satisfy the population's demand for food and their resistance to technological change and innovation. The state collectivization models have given way to mixed public-private formulae. These attempt to achieve a reconciliation between the individual peasants' preferences and the public definition along the line of the agrarian policy and the implementation of public support systems relating to rural extension.

2. The specific reference framework: the Mexican case

This section will develop the specific framework in which the processes of transformation of Mexican agrarian structures are situated. Special attention will be given to the land disentailment which occurred after the passing of the Lerdo Law and the agrarian reform that was initiated in the context of the Mexican Revolution. Finally, the process of liberalization of the *ejido* lands brought about in 1992 by the reform of Article 27 of the Constitution will be analyzed.

2.1. The processes of land disentailment in the framework of the Lerdo Law

As indicated, the Lerdo Law (1856) was the legislative instrument which dealt with the disentailment of the lands of *mortmain* in Mexico. This law was marked out in a series of measures implemented by liberal Mexican politicians. Their objective was the incorporation of the immense lands belonging to The Church, religious orders or local councils into the market (Barcos 2011; Gómez 2005). Although these measures intended to transform the land structures to make them more productive, in practice they had perverse effects. For example, the usurpation of the petty peasantry's rights to land use, or the impulse to concentrate lands in the form of large estate style *haciendas*. These effects

served to encourage the development of the peasant demands that had emerged during the Mexican Revolution (Cosamalón 2006).

The land disentailment brought to the market, the lands and goods that until then could not be transferred (called the *mortmain*), previously subject to forced disentailment and public auctions. In Mexico they were the property of corporations (civil or religious) which were employed in a usufructuary way by the rural population as common goods. The Mexican land disentailment process realized through the Lerdo Law in the 19th century, had a wide range of applications necessitated by the complexity and diversity of the Mexican territorial structure, peculiarities in the use of common lands and the enormous differences in power structures between the north and southeast regions of the country. This meant that the state and/or local authorities had to adapt the law to peculiarities of the regions where it was to be applied. This made the effects of land disentailment very diverse, to the point that its impact on the transformation of Mexican land structures varied a lot from one territory to another.

In some cases the Lerdo Law allowed for the incorporation of new lands in the market and the creation of a new type of agricultural workers more open to technological change, thus fomenting important increases in agricultural productivity. However in other territories what it provoked was the concentration of lands in the hands of the great landowners, consolidating an un-dynamic structure of great *latifundista* estates. There were also cases in which the expropriation of common lands meant a loss of territorial reserves for the urban expansion of the municipalities (Schenk 1995). In general the disentailment process also extended to un-transferable lands (such as the old *egidos*²⁰, the illegitimacy of which would later be the base for future restitution claims by the peasant movement during the Revolution. In this way the limitations of public policy are made clear, such as that of land disentailment which was unable to have bearing on agrarian structures and was later forced to be amended by the revolutionary agrarian reform.

As will be seen in the next section, the Mexican Revolution struggled rescind, among many other things, the land disentailment effected by the Lerdo Law, recovering the land and distributing it as a form of concession to the peasants and communities, through the

²⁰ Spelling of the word in the 19th century, which also serves to differentiate within this work, the two types of *ejido* regimes during the 19th and 20th centuries; *egido* and *ejido* respectively.

creation of a new form of land ownership, the *ejido*. In this way, the land expropriation and agrarian reform are two intimately related processes which should be addressed together in this brief introduction.

2.2. Brief account of the Mexican agrarian reform

In contrast with the soviet revolution, Mexico was the battle ground of a singular revolution in which diverse ideological currents struggled (in both communist and socialist respects). The revolution also involved groups with clear anarchist inspirations and groups with a liberal base. All groups *converged* in the idea that it was necessary to deal with the agrarian reform in order to dynamize the Mexican rural environment and construct the base of a new society. For these groups, the Mexican Revolution had to be an *agrarian revolution* (Palacios 2004: 437).

As a result of this, an enormous number of grass-roots organisations flourished, the most significant being the *Liga Nacional Campesina* (LNC, National Peasant League). The LNC was the predecessor to the principal post-revolutionary Mexican peasant organization: the *Confederación Nacional Campesina* (CNC, National Peasant Confederation). These organizations had their expression at regional levels and even local levels, as the agrarian reform was not only a topic of debate in national spheres of the country but across the whole territory.

The LNC divided in the early 1930s into three branches; the “*Roja*” (Red) branch (communist), headed by the *Liga de Comunidades Agrarias* (League of Agrarian Communities) from the state of Veracruz (identified as *Agrarista*); the “*Callista*” branch (in reference to its leader Plutarco Elías Calles²¹, which attempted to drive the organized peasant movement towards the, for once, weak ranks of the *Partido Nacional Revolucionario* (National Revolutionary Party) (PNR, later called the *Partido Revolucionario Institucional*, (Institutional Revolutionary Party) PRI in 1946); and the “*Genuina*” (Genuine) branch, which held as an “ultimate aspiration and supreme tendency

²¹ Plutarco Elías Calles, the “Supreme Leader of the Revolution” was the president of Mexico from 1924 to 1928 and sustained the slogan “stop being a country of chiefs to convert ourselves into a country of institutions”. At the end of his presidential term he maintained a strong influence in the following presidential periods, and a presence in Mexican history which gained him the name *Maximato* (1928-1934). In 1936, the president of the Republic, General Lázaro Cárdenas expelled him from the country, demanding the resignation of the *Callistas* in his government as well.

in the future, the socialization of the land and the means of production” (Palacios 2004: 461; Canabal 1998: 126).

However, the protagonists of the central debate were the *Agraristas* and the *Callistas*. The *Agraristas* had three basic convictions: i) that the distribution of the land alone does not generate changes to the wellbeing of the producers, rather that the impulse of agrarian cooperatives is needed; ii) that the agrarian reform should be supported in the *ejido*²² as a form of collective farming (Canabal 1998: 126) and iii) that the peasant organizations should be independent of the State.

However, the *Callistas* asserted that the creation of *ejidos* did not solve the agrarian problems. For this political movement, private ownership of the land arouses the entrepreneurial initiative of the producer, hence it proposed the development of a middle class of farmers and the sharing out of the *ejido* lands in individual plots.

In this struggle, it was the *Callista* branch that dominated during the presidential term of its leader Plutarco Elías Calles (1924-1928). *Callismo* established the bases for the institutionalization of the influence of the State in rural zones and for the beginning of an agrarian reform based on discourse, but with the underlying theme of respect for private land ownership. This meant braking the process of land distribution through a pact with the agrarian elites and the new political oligarchies that emerged out of the Revolution, rather than stabilizing the new regime²³ (Canabal 1998; Walsh 1980).

The *Callista* political economy generated continuous popular protest mobilisations that threatened the stability of the new regime. The election of the general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) represented a turn in the revolutionary process and a reorientation of the

²² The *ejido* proposed by the *Agraristas*, and in essence respected during the length of the agrarian reform process, was in general a grant of land allocated, after a “restitution” or “supply” process, to a population lacking land (Ishii 1973). Within, it was divided into 3 large lots, one dedicated to human settlement, another for common use and finally another for the plotted lands.

²³ Diverse studies demonstrate that the agrarian reform proposed by the Veracruz *agraristas* and realized in practice during the governments of Coronel Adalberto Tejeda Olivares (1920-1924 and 1928-1932) in that state, was radical, even extending to the cities via the “*Movimiento Inquilinario*”. In contrast, the agrarian reform realized by the post-revolutionary regime was based on making pacts and on assessing the power with the landowning elites in each locality. An example of this is that from the national passing of the expropriation of private properties larger than 200 hectares, Tejeda expropriated more than 300 thousand hectares which benefitted 45,989 peasants, an unparalleled situation in the rest of the republic until the agrarian reform of 1936 (Ginzberg 1997, 1998, 2000; Canabal 1998: 126).

agrarian reform. For Cárdenas, the agrarian reform would be conceived of as an imperative for the consolidation of social peace and for the stabilization of a state whose fundament and legitimacy should be based on the construction of a great social pact. In the pact all Mexican social layers would have the capacity to convert themselves into the pillars of the political system. As such, the *Cardenista* agrarian reform retook some approaches of the *Agrarista* movement, such as the idea of the *ejido* as the base of the collective farming model. From then, the *ejido* would be converted into a great symbol of the Mexican Revolution, in the path towards the achievement of equality and equity in rural areas, being, undoubtedly an essential element in comprehending rural Mexico.

In reality, the success of the impulse given by president Cárdenas to the agrarian reform process was based on two fundaments: his decided political will to advance the land distribution process and his pragmatism, integrating the ideas of the *Callista* and *Agrarista* movements in his government program. In effect, president Cárdenas, reintroducing the ideas of the *Plan Sexenal de Calles* (Calle's Six Year Plan), reoriented the process of the agrarian reform, maintaining the programmatic principles of the 1917 Constitution (enacted during the Mexican Revolution), but eliminating its openly socialist aspects such as the eradication of private property. Cárdenas elaborated a political program in which the State should play the role of "regulator of economic activities in daily life, whose only limit was respect for rights and individual initiatives stipulating the strict attachment to small-property ownership" (Cárdenas 1986: 325).

In *Cardenism*, the agrarian reform materialized around the *ejido*, being inaugurated as the central institution of rural Mexican development. The replacement of the *hacienda* as the predominant system of production necessitated the implantation of a new form of farming which would guarantee food provisioning and cheap primary resources for internal consumption and for national industry. The idea of the predomination of collective farming over individual farming (the hegemonic idea of soviet socialism), acquired relevance in the heart of *Cardenism*, affirming that the models of collective farming would make farming and the use of natural resources more efficient, enabling an improved implantation of irrigation systems and mechanization (Canabal 1988: 125, 130).

In this way, the peasantry integrated in collective style farming would become the principal actor in *Cardenism*. *Cardenism* proposed to offer the peasant not only the use of the state-

owned lands but also a range of services for the basic development of the person; education, technical training, healthcare and recreational and leisure equipment. A basic management model was introduced, known as the *Collective ejido* which however, was short lived and succumbed because of excessive state intervention, the different and changeable policies that followed Cárdenas' presidential term, and the its absolute dependency on the state for financing (Eckstein 1969). This model was relatively successful in the northern regions²⁴ of the country. It was also successful in some southern regions which provided sufficient productive resources, and where commercial crops predominated, such as sugar cane, henequen²⁵ or cotton, which later became agro-industrial processes (Canabal 1998: 130). Despite its economic and social victories, some studies have demonstrated that the *Collective ejido* model had the political function of being the “motor of the masses of *Cardenism*”, later serving to consolidate the PRI in rural areas (Córdova 1981).

Following the *Cardenist* period, the governmental policy regarding the *ejido* was quite erratic, influenced by the correlation of diverse political forces in post-revolutionary Mexico. Some demonstrated commitment to support the agrarian reform process while others were reluctant to continue (Walsh 1980). However, land distribution continued along with the formation of *ejidos*²⁶ as symbols of the Revolution, where the same subsistence crops were produced as those produced during the armed dispute. Meanwhile, the productive agricultural and livestock-raising market base was concentrated in non-*ejido* agriculture. This was, furthermore, what provided the major resources and the best technical capacity (especially in irrigation).

In this way, the base of a dual structure was established in Mexican agriculture. On the one hand, an “agriculture of the poor”, formed by the *ejido* peasantry, beneficiaries of the agrarian reform, producers of goods for their own consumption, or of low value harvests for the cities, and on the other hand and “agriculture of the rich”, formed by medium and

²⁴ La Laguna (Baja California), Yucatán, El Valle del Yaqui (Sonora), Michoacán and Los Mochis (Sinaloa).

²⁵ Henequén is type of agave whose leaves produce a fiber suitable for making rope and string. Extensive plantations existed during the 19th century, mainly in the state of Yucatán, but also in the states of Veracruz and the south of Tamaulipas. With the spread of synthetic fibers, the profitability of henequén fell significantly.

²⁶ See Chapter 4.

large scale productive and profitable farms (Chonchol 1970). This dual structure was identified basically according to regional differences. For example, the Mexican centre and southeast, characterized by high population pressure on the land due to small scale tenancy systems and low agricultural productivity, mainly producing subsistence crops. In the north and northeast of the country agrarian production was strengthened on a large scale, and although *ejidos* were also formed, which responded to this productive logic, a process of gradual land concentration was consolidated.

In this context the “*ejido myth*” was constructed, around which a good part of rural Mexican society has been studied since the revolutionary period until the mid 1990s, up until the reform of Article 27 of the Constitution, which will be returned to further on.

In effect, the influence of the international intellectual and ideological context (Chinese Cultural Revolution, Vietnam War, Castro-style revolutions) meant that in the 1960s, the Mexican academic sphere paid attention to the *ejido* as study model, which synthesized many ideas which were extending at that time, thanks to the hegemony of the revolutionary left. It seemed quite obvious that, as well as the symbolic character as an icon of the Mexican Revolution, Mexican social scientists (particularly sociologists and anthropologists) would fixate once again on the *ejido* peasant, situated in a collective land structure, which involved diverse economic, political and social rights.

In this context, the Anglo-Saxon *School of Peasant Studies* was integrated into the Mexican academic world. This School was created in Manchester by Theodor Shanin, and continued in Europe by authors like Eric Wolf, Eric Hobsbawm, Bugoslav Galeski and Eduardo Sevilla-Guzmán, and followed in Mexico by Ángel Palerm and his group (Bernstein and Byres 2001). The importance of this School as an elemental source of legitimacy of the *ejido* myth is what justified the dedication of a specific section to its continuation.

2.3. The School of Peasant Studies as a fundamental source of ejido legitimacy

The adoption of the School of Peasant Studies in Mexico in the decade of the 1960s allowed the development of a current of thought in academic spheres which persists today. This School has been characterized by the analysis of a subject of study (the peasantry) from different perspectives, always attempting to achieve an interdisciplinary approach

(sociology anthropology, geography and agronomy among others). The analytical approach used has shifted from focusing attention on the social relations between industrial and preindustrial systems, to investigate the asymmetric economic relations within each of these systems (products, surplus and modes of production and appropriation). Interest was even developed in the relations of subordination/domination of the peasantry with respect to the state, as well as its dependency in the face of ecological conditions, technological models and cultural systems.

One of the objects of study which has most occupied investigation in this School has been the actual definition of the “peasant”. Regarding this question they started from the notion (of Marxist inspiration) of “modes of production”, proposing two models: the non-capitalist model (based on basic forms of exchange like barter) and the capitalist (with the market as the vertebral core of economic relations). It was conceived that the first mode of production (non-capitalist) preceded the second (capitalist) in a kind of historical sequence. In agreement with this analysis, the peasantry would be a social class with a definite identity, situated halfway between both modes of production (Wolf 1975: 5). This would justify the interest in studying the peasants’ form of production, organization of familial structures, technology utilized and the logic defining their operation preferences and strategies with respect to wider society. Although many of the theoretical fundamentals are based on Marxist thought, the particularity of the School of Peasant Studies consists in the consideration of the peasantry not as a class to be extinguished and incapable of assuming a role as an historical subject, but as a social class with its own identity and whose logic of production has allowed it to adapt to processes of change.

In Mexico, the *ejido* as an object of study became the peasant model *par excellence* for this School. This was due to the organization of its social structure around agrarian activity, linked to the life of small rural communities and based on the one hand, on familial kinship relations, and on the other, on relations with wider society through diverse ties with the market and political system. In considering the *ejidos* as a typical example of a *peasant society*, (Simpson 1937; Chardon 1963; Eckstein 1966; Ronfeldt 1973; De Walt 1975, 1979; Singelmann 1978; Krantz 1991; Wayne and Myhre 1998; Snyder and Torres 1998), the School of Peasant Studies dedicated itself to analyzing them. It converted the *ejido*

peasant into one of its principle objects of study, eventually considering “peasant” and “*ejidatario*” (*ejido* member) as synonyms.

In this way, the analysis of the peasantry was realized through a synthesis in which diverse theoretical approaches converged. Firstly, the Marxist tradition contributed the principle of the absence of the concept of “profit” in the peasant economy, determining its incapacity to accumulate capital. As such, the absence of labour value as a commodity distinguishes the peasant system from the capitalist system (Aguilar 1996: 119). However, the School rejected the Marxian thesis that the process of industrialization would relentlessly bring about the disappearance of the peasantry, converting it into the petty bourgeoisie or the proletariat and consequently, negating its condition as a social class (Marx 1852, 1859).

Secondly, the School of Peasant Studies fed off ideas from the old tradition of Russian Populism, which highlighted the good functioning of the peasant economy in the industrialization process. The recuperation of the works of Russian economist Alexander Chayanov served to base the thesis of the School on the viability of the peasantry in contexts of capitalist development. Among the arguable elements, the following can be emphasized: that in the peasant economic structure the familial work realized by each one of the members of the domestic nucleus is unpaid work; that even if the peasantry are able to produce for the market, their final objective always responds to a subsistence logic (Roseberry 1976: 49), where the returns gained are not perceived as profit but rather the result of a balance between production and consumption within the family unit. What Chayanov called the *peasant economic unit* (where familial social organization is equivalent to economic organization) would serve for Palerm (the most outstanding figure of the School in Mexico) as a confirmation that in the peasant economy “not only is one [the family] inseparable from the other [the economy], but both are the same thing” (Palerm 1998: 195).

Thirdly, the tradition of rural European and American studies would also be an important source of inspiration for the School of Peasant Studies in Mexico. As such, for example the works of Redfield (1941) on the opposition between the urban and rural worlds due to the influences of the market, urbanization and industrialization, would be a base for explaining the relations of the peasantry with respect to wider society. The features of social homogeneity, group solidarity, sense of community, already highlighted by Tönnies

(1887), as with the relevance of the family as the basic unit of peasant society, would be characteristics destined to be lost in accordance with the advance of urbanization processes.

From the juncture of these diverse traditions and on a base of great multidisciplinary effort, the School of Peasant Studies constructed a new theory about the peasantry. In this theory the peasantry was conceived as a social class with its own identity, situated in the community but forming part of a wider system where the market, the state and the rest of society converge (Wolf 1982; Mintz 1996) and whose characteristics should be studied in historical perspective (Braudel 1976). In the framework of this new theory of the peasantry, it was established that relations between agricultural producers and non-productive forces are based on the appropriation of the surplus of the former by the latter, creating relations of economic, political and social domination over the peasantry (Aguilar 1966: 123).

In reality, what the School of Peasant Studies did was revise the approach of the Marxist tradition and reinterpret it. In this way, Palerm (1998) for example, established that the peasantry possesses two inputs for agricultural production: land and labour and that from the combination of both the integration of the peasantry in the market is produced, through the exchange of surpluses for commodities. This system is called “self-supply”, where the surplus of peasant production (commodities) is combined with the surplus of peasant labour (paid work), and where both surpluses are reimbursed below their real value as they are not produced according to the logic of the market (Palerm 1998: 195). From this foundation, the School constructed the base of what is called the *peasant mode of production*, a base which synthesizes the four elements proposed by Theodor Shanin: i) familial agricultural farming as the basic unit with multiple functions; ii) the working of the land and the breeding of livestock as the main means of living; iii) the small community linked with a kind of traditional life and iv) subordination to external agents (Shanin 1979: 8).

The reference to the *ejido* as a characteristic element of the Mexican peasantry began to demonstrate its weaknesses with the development of the Mexican economy and society in the 1980s. The reality of the *ejidos* was so diverse that within them many members aligned with the peasant characteristics defined by the School, but many others were far from this

ideal model (for example *ejido* members whose preferences lied with a market logic and not subsistence or production for their own consumption). At the same time in many Mexican rural areas, there were not only *ejido* peasants, but also *comuneros* (communards)²⁷, *avecindados* (neighbors)²⁸ and *poseionarios* (possessors)²⁹ with different land rights and different obligations to the community to those of the *ejido*. The Mexican peasantry was shown to be more diverse than the School of Peasant Studies had established.

During the decade of the 1980s and the early 1990s, even the capacity of the *ejido* (and therefore of the whole peasantry) to be a real body of representation in processes of political decision making regarding agriculture was questioned (Canabal 1998: 125). Added to this was the fact that both *ejidos* and *ejido* members represented very little in economic terms for the national accounts. On average, one *ejido* member cultivated 4 hectares of corn, from which an output of 1 ton per hectare on dry land was obtained and an output of 2.1 tonnes on irrigated land (de Janvry et al 1995: 1350).

The School of Peasant Studies responded to this criticism by highlighting that the economic analyses of the national accounts did not include the totality of elements that, as a whole, formed part of the peasant economy in the *ejidos*. It especially emphasized the production of polycultures and the additions to the sale of labour force and the sale of agricultural surpluses. Furthermore, they criticized that the national accounts only took into account corn cultivation, whose farming productivity was definitely low on *ejido* lands (Palerm 1968).

However, the signing of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1992 represented a turning point, opening a new stage in the analysis of Mexican agriculture and

²⁷ The difference between an *ejido* member and a communard lies in the recognition of the land resources granted or recognized to an *ejido* or *community* during the agrarian reform. The *ejido* is the result of a supply or restitution of land to a population group, while a *community* is the result of the recognition and restitution of a determined lot of land to which the population (mainly indigenous) had won the conservation of property titles since the pre-Hispanic period.

²⁸ *Neighbors* are elderly Mexicans that have resided for a year or more on the lands of the nucleus of the *ejido* population. The neighbors enjoy some similar rights to the *ejido* members (like the right to use an individual plot or to collective use), but this can only be determined by the government body of each *ejido*, which generally analyzes each case individually (New Agrarian Law 1992: Article 13).

²⁹ *Possessors* are Mexicans who possess a determined area of an *ejido* or community whose effect has mediated the authorization of the constituted *ejido* members in an Assembly, but whose recognition does not imply the obtaining of all the rights of an *ejido* member or communard, but solely the right to usufruct the plot or the common use area (Delgado 2006:120).

the possible effects of the Agreement on that sector. It forced the modification of the reference framework of agrarian and rural studies in Mexico and in particular in the School of Peasant Studies.

One of the objectives sought for with the signing of NAFTA was to boost the structural transformation of Mexican agriculture, in terms of trade and internal supply (Yunes-Naude and Barceinas 2004). As such, the modernization of the *ejido* was seen as indispensable. The aim was to increase its productivity by reducing state intervention and increasing private investment in the agricultural sector, through the creation of businesses together with the *ejido* members. As such, it was proposed as a necessity that the *ejido* have greater legal security through the regularization of informal systems of tenancy. These had been developing for several decades in the *ejido* sector and in practice converted the *ejido* member into a titleholder of land rights similar to those of private property (Bouquet 1996). However, the regularization of the *ejido* system, as well as the adoption of other measures of the reform, demanded the modification of Article 27 of the Mexican Constitution, which had been the guarantee for peasant rights and the symbol of the agrarian reform. This explained the reaction provoked in certain academic sectors that pronounced the measure a loss of the rights and social gains obtained with the Mexican Revolution (Ventura 2008; Carrillo 2010).

2.4. The reform of Article 27 of the Constitution and land liberalization

The reform of Article 27 established the base for the liberalization of the *ejido* tenancy regime and with that, modified one of the great icons which until then had characterized the Mexican peasant/*ejido* membership: the land. Whilst under the *ejido* regime, land was practically armor-plated from any type of transaction (being treated constitutionally as an inalienable, non-lapsable, indefeasible, and un-transferable (*inalienable, imprescriptible, inembargable y intransmisible*) good, the reform of Article 27 opened the padlock and the land ceased to be a good protected by the State. Furthermore, the reform meant the closure of the agrarian reform, assuming the land distribution complete, creating a new model of relations between the public powers and the peasantry: *the agrarian organization for production* (Carton de Grammont 1993).

However, in practice the reform of Article 27 represented an event which transcended the legal and economic sphere, modifying the bases which had supported the relations between the State and the Mexican peasantry. As will be remembered, since the *Cardenista* period, the *ejidos* had acted as a fundamental link between the peasant communities, the PRI (the party which governed uninterrupted until 2000) and their grassroots organizations, principally the *Confederación Nacional Campesina* (CNC, National Peasant Confederation). The peasant-PRI alliance was based on a series of clientelist agreements in which the demands of the peasantry were heard via the CNC and the PRI received electoral support as compensation. This system has been described by some authors such as in *Corporativismo Agraria* (Agrarian Corporativism) (Rojas 1995).

The reform of Article 27 should be marked out in the processes of transformation of the Mexican agrarian structures, and connected with the prior processes that have been analyzed: the disentailment of the Lerdo Law and the revolutionary agrarian reform. In fact, the reform of Article 27 can be seen as a new process of disentailment, in the sense that the *ejido* lands were put in the market, lands that by their legal nature were under conditions similar to those of the *mortmain* lands.

As with the application of the Lerdo Law and the agrarian reform, the land liberalization realized by the Reform of Article 27 gave way to a great diversity of situations. A more diverse reality than expected emerged once the corset that constituted the *ejido* rule had been lifted. This reality showed a great variety of forms in which the tenancy regimes adapted to each *ejido* reality, such as diverse forms of relating to the State and the market, as well as the varying effects of impact on urban expansion processes and functions as territorial reserves (Gordon 1993; Olivera Lozano 2001, 2005; Valdés Ugalde 1993).

The changes to the *ejido* as a consequence of the Constitutional reform of Article 27 in 1992 (as with the application of the Lerdo Law in 1856), gave way to local and regional discretionary measures during the application of the reforming instrument: *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares* (PROCEDE, the Program of Certification of *Ejido* Rights and Land Entitlement). This program had as its objective the submission of *certificados parcelarios*, (Plot Certificates, for the use and enjoyment of a plot of land), or certificates of rights over common lands (or both, depending on the case),

as with the titles to residential sites in favour of the *ejido* members who applied for them (INEGI 2006: 3; García and Pérez 2007: 1).

In doing a rapid assessment, it is worth highlighting that the reform of Article 27 has allowed increased transparency in the land market in Mexico. It has clarified informal confusing and even arbitrary situations that existed in the *ejido* lands (Bouquet 1996). Furthermore, it has permitted the opening of the land market to other different demands for fertile land, incorporating the land value when determining the price. It should be kept in mind that in the face of an agrarian sector which represents 3.8% of the national GDP (SIAP-SAGARPA 2010) and in which 22% of the total Mexican population (112 million inhabitants) (INEGI 2010a) do not have infrastructure or equipment at their disposal, the *ejido* land has ceased to be perceived as a productive value, acquiring a value as land. The abandonment of productive activity in order to meet other demands has caused the emergence of new strategies in the old *ejido* peasants, with the aim of obtaining other sources of income, especially in those *ejidos* situated in the periphery of cities. In this way, the social structure of the Mexican peasantry has diversified so far beyond what it had been, in such a way that it is no longer possible to accept the model proposed by the School of Peasant Studies, not even in its Weberian *ideal type* character. Today we find a social and economic structure in rural Mexico characterized by a strong internal differentiation, by the coexistence of mainly market oriented small and medium farms and by the intensification of relations with the outside world via the emigrant population (López 2002: 50; Del Rey 2005: 170).

Despite this diverse and changing reality provoked by the reform of Article 27 of the Constitution, and despite the disappearance of the base which supported the corporate clientelist system, the *ejido myth* continues to be present as an icon of the Mexican Revolution, if more as a symbol rather than a palpable reality.

3. Objectives of the study

As indicated at the start of this chapter, the fundamental objective of this doctoral thesis is to contribute to the debate about the impact of public policy in the transformation of land property structures, showing the limitations of these policies and questioning some of the myths that are constructed around them (as is the case of the agrarian reforms).

The diversity of rural territories and the variety of agrarian realities create serious difficulties at a local level when applying the policies which reform the land structures (in general *top-down* designed), limiting their scope and the magnitude of their effects. Likewise, the fact that they were policies inserted into open economic and political contexts (even in the case of undemocratic regimes), subjected them to dynamics of change which altered the initial objectives of the legislators and produce unforeseen consequences. In practice, the individual strategies of the possessors of land rights (peasants, agricultural workers and business owners among others), depending on the value (economic, social and symbolic) that is assigned to the land good, end up prevailing. Public policies are obliged to modify their orientations in order to respond to the new demands of the rural population.

To address this general objective, the Mexican case has been used as an example, analyzing the three transformation processes of the landholding structures from the 19th century to the present time: the process generated by the Lerdo Law (1856), that brought about by the agrarian reform in the framework of the Mexican Revolution (1910-1921) and the process of development by the reform of Article 27 of the Constitution in 1992. This analysis has been realized both diachronically (showing the concatenated form of these three stages) and synchronically (deepening the study of each stage).

Given the variety of situations which have given way to processes of transformation of the land structures, it has been considered necessary to introduce the local perspective in order to establish comparisons between the diverse empiric realities. In this doctoral thesis due to limitations on time and resources (having completed the thesis from Spain with a doctoral scholarship), it has only been possible to select one case study: the *ejido* of the municipality of La Antigua in the Mexican state of Veracruz. However, it is necessary to amplify the object of study to other local realities, an aim which is left for future research.

The following is a breakdown of the general objectives of the study in the doctoral thesis into specific objectives, referring to the Mexican case and to the municipality of La Antigua:

- Demonstrate the uses of the *ejido* lands in this municipality of Veracruz in the 19th century (just before the application of the Lerdo Law) and compare them with the uses that the agrarian reform assigned to the new *ejidos*.

- Analyze the particular interpretation that the La Antigua municipal authorities made of the Lerdo Law, allowing its application in the old *ejido* lands which legally should have been excluded from the process of disentanglement and that, as a consequence, altered the objectives of the disentanglement policy.
- Analyze comparatively the content of Article 27 in the constitutions of 1917 and 1992, showing the differences with respect to the land property rights in the *ejido* lands in Mexico.
- Analyze the way in which the *ejido* peasants in La Antigua define their strategies as owners once the market in *ejido* lands is liberalized.
- Analyze the socio-political context in which social relations are developed within the *ejidos*, considering that political factors (vertical clientele relations) and social factors (horizontal and vertical exchange relations) are those which are able to explain the different strategies observed.

4. Characteristics of the place of study

The Mexican state of Veracruz Ignacio de la Llave, better known as Veracruz, is found in the south of Mexico and represents almost 4% of the national area with 7.643.194 inhabitants (INEGI 2011). Its geographic location has permitted it to be the hinge between the southeast and the north of the country, making the port of Veracruz the main Mexican port since the 16th century.

Veracruz is also the state with the most *ejidos* and *ejido* members in Mexico: 3.337 *ejidos* y 234.813 *ejido* members, respectively (Ginzberg 2000: 721). This situation is not a coincidence, rather it is the result of political and social processes derived from the post-revolutionary process. La Antigua is one of these *ejidos*, whose residential centre is situated 28 kilometers from the port of Veracruz and 90 kilometers from Xalapa (the capital of the state).

La Antigua currently continues to be a strategic place because of its location, its natural resources and its proximity to the port of Veracruz. It is one of the only 106 *ejidos* that have opted to enforce the *dominio pleno* (full domain) regime on part or on the totality of

the lands. Their study makes a good example for analyzing the local strategies in the framework of land liberalization generated by the reform of Article 27 of the Constitution. It shows some explicatory factors (the low level of social/relational capital as a base of cohesion of the *ejido* members and the real execution of property rights).

5. Research logic

As indicated, the research developed in this doctoral thesis is of an exploratory character, centered on the study of one case (the *ejido* of the Veracruz municipality of La Antigua). This doctoral thesis does not intend, therefore, to empirically test a hypothesis, but to analyze in depth the case selected and utilize the information obtained to respond to the research questions set out at the beginning of the project.

The answers to these questions constitute the final product of this doctoral thesis, allowing the progression of the social-scientific debate about the limitations of public policies in the process of transformation of landholding structures. This and nothing else is the real contribution of the thesis to the cited debate, given that the value of case studies lies precisely in their explorative character. In other words their value lies in the capacity that this type of study offers the researcher to, from the information collected during the development of the project, formulate hypotheses that serve as inputs for future researchers.

6. Methodology and research plan

From the start, this study has endeavored to address the object of study from an interdisciplinary perspective where sociology, anthropology, law and history have played a fundamental role. This interdisciplinary vocation has permitted a diachronic and synchronic analysis of the social reality and the employment of diverse tools for the collection of empirical data (qualitative, bibliographic, documentary, historic and cartographic). Following on, below is presented the research plan which the study has followed and which corresponds to each one of the years involved in the Spanish doctoral program.

First phase: bibliographic revision of the agrarian question in Mexico and Veracruz

This phase was developed initially in the facilities of the University of Córdoba (UCO) and was concluded in the *Instituto de Estudios Sociales Avanzados* (IESA-CSIC, Institute of Advanced Social Studies). It was begun with a bibliographic appraisal of the Mexican agrarian question in the last half century, addressing diverse readings within a chronology that allowed the delimitation of the general context of the changes caused in the rural and agrarian world and their repercussions in the social sciences. In parallel, a statistical and geographic revision was completed in the *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI, National Institute of Statistics, Geography and information Technology), about the Sotavento region of Veracruz in general and about the municipality of La Antigua in particular. A systematic reading plan about the region was established, starting with historical works which studied the area from the end of the 19th century, up to more contemporary works completed in the first decade of the 21st century. In this way, the local characteristics of the state of Veracruz were researched, exploring the existing literature about the village of La Antigua, mentioned mainly in the works referencing the 16th century. A review of journalistic data was also completed about the situation in La Antigua since 1992, from which an interesting archive was formed about the sale of *ejido* lands.

Second phase: first fieldwork (archive work and interview completion)

This phase was developed in the investigation framework offered by two institutions: the *Universidad Veracruzana* (UV, Veracruzana University), concretely the *Instituto de Antropología* (Institute of Anthropology) of the UV and the IESA-CSIC. It was divided into 2 inter-related stages: fieldwork (completion of interviews with qualified informants), archive work and documentation.

The fieldwork in this first term of the research in Veracruz was 45 days and was supervised by the Institute of Anthropology of the UV, where the anthropologist Sofía Larios León personally supervised the doctoral work completed in the La Antigua area. In this first fieldwork, the intention was to become familiar with the area, recognize the area of study and make the first approaches to and identifications with the population, localizing key informants. In parallel, explorative interviews were completed with elderly people from the

area, with the aim of obtaining data that would help to contextualize the situation of the village situation and its inhabitants during the agrarian reform and the post-revolutionary period.

The research term in the city of Xalapa allowed for the culmination of the first phase of archive work in the *Archivo Histórico del Estado de Veracruz y en el Registro Agrario Nacional* (Historic Archive of the State of Veracruz and the National Agrarian Register) (office of Veracruz), which allowed us to ascertain the revolutionary process and the vicissitudes of the agrarian reform applied in La Antigua. Likewise, as a part of the bibliographic work phase, the institutions of anthropologic and sociological research in the State of Veracruz, concentrated in Xalapa, were visited in order to obtain recent information from studies completed about La Antigua. The institutions visited were the following: *la Biblioteca Central de la Universidad Veracruzana* (the Central Library of the UV) *la Biblioteca del Centro de Estudios Superiores sobre Antropología Social* (the Centre of Superior Studies in Social Anthropology Library), and *la Biblioteca del Instituto de Antropología de la UV* (the Institute of Anthropology Library of the UV) (where local bibliography was compiled which it is not possible to access from databases like the Web ok Knowledge).

Finally, with all the information compiled both in the fieldwork and archive and bibliographic work, the systematization, reading and revision of the data obtained was completed in the facilities of the IESA-CSIC in Córdoba. Once studied, the necessity was set out, to become more profoundly familiar with the processes of transformation of the land structures from the theoretic perspective of property rights, a concern which influenced the definition of the third phase of the research plan.

Third phase: second fieldwork, archive work and research term

In this third phase, the doctoral student obtained a scholarship from the *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de España* (Spanish Ministry of Education, Science and Technology) to obtain the European Doctorate, which allowed her to complete a three month term in the Institute of Housing and Urban Development Studies (IHS) of the Erasmus University of Rotterdam, Holland. There she had the opportunity to participate in the postgraduate course “Land Management and Regularization of Irregular Settlements”.

In this course she obtained a general panorama of property rights and land use with diverse examples from around the world, such as social mechanisms utilized in the resolution of conflicts related to land and even forms of negotiation used by the State and private agents. On ending the course, the doctorate student obtained the postgraduate diploma as an expert in the field. The term in the HIS allowed, furthermore that she receive comments of her thesis work from the institute researchers and international consultants on land policies, principally Carlos Morales-Schechinger.

After the term on Holland, the doctorate student systematized the knowledge acquired in order to analyze in greater depth the case study in the IESA-CSIC. From this analysis emerged the necessity to complete a second research term (of a similar duration to the first) in the Institute of Anthropology in the UV, once again with the advice of Anthropologist Sofía Larios. Ms. Larios not only supervised the doctorate student's field excursions, but broadened her understanding of the region through her profound knowledge of the agrarian processes in the area. The fieldwork included participative observation, delineation of maps, interviews with local leaders and politicians and discussions with academics. Likewise, the archive work continued.

Fourth phase: writing of the first drafts of the doctoral thesis, completion of third fieldwork; writing of articles and submission to ISI journals

Once the fieldwork and archive data (including the cartographies), statistics and bibliographies had been compiled, the fourth and final stage of the research plan commenced, with the writing of a first draft of the doctoral thesis. However, this process was constantly subject to a corroboration of empirical data, which necessitated the establishment of a new research term in the area of study. Said term allowed the doctorate student to complete some information, find more and deepen the diversity of interpretations, ensuring a better final doctoral thesis text. The fruit of this work was the writing of three research articles which were sent to three indexed Spanish journals included in the SSCI: *Historia Agraria: Revista de Agricultura e Historia Rural* (Agrarian History: Journal of Agriculture and Rural History), *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS, Spanish Journal of Sociological Research) and *Revista Internacional de Sociología* (RIS, International Journal of Sociology). Two of the three journals have

issued positive reports about the articles, but suggesting changes, which will allow their publication as collateral to the research work, after the reading of the doctoral thesis.

7. Structure of the doctoral thesis

The doctoral thesis is divided into two well differentiated parts: the first sets out the theoretical and methodological base of the completed research and the second presents the results of the analysis carried out about the three great processes of transformation of the Mexican landholding structures.

The First Part commences with a first chapter (introductory), where the reference framework is set out, along with the research topic and the methodology used. The objective of this first chapter is merely informative, to situate the reader in the context of the great research questions. It also serves to offer the reader some methodological elements that oriented the doctoral student, as well as setting out the work plan followed in the collection of empirical material.

Chapter II sets out the fundamental elements of the theoretical focus points on which this doctoral thesis has been based, and on which the research hypothesis was constructed. One of these focus points is that of “social capital”, as the starting point is constituted by the consideration of levels of social cohesion within the *ejidos* as one of the factors that explain the peasant strategies after the process of land liberalization. The other focus point is the “bundle of rights”, as this work understands that the peasants’ strategies respecting the land are also influenced by the mode in which the *ejido* members have been exercising their diverse land rights.

The Second Part starts with Chapter III: “*From the Lerdo Law to the Agrarian Reform in Mexico: disentailment and restitution of the ejidos in the municipality of La Antigua (Veracruz)*”. This chapter is on historical nature and offers information about the genesis and development of the population of study (in the municipality of La Antigua) and the guidelines which the process of disentailment of common lands (and those of the old *egidos*) followed, from the Lerdo Law. Continuing on, the transformations produced by the revolutionary and post-revolutionary agrarian reform are analyzed, not only in terms of property rights but also in terms of land use. It is demonstrated that prior to the agrarian reform the old *egido* lands of the 19th century had had the purpose of being territorial

spaced for village expansion and of the development of activities that represented a common use of the shared land, such as raising livestock. It analyzes the effects that land distribution had on the availability of territorial reserve and a reflection is made on the future consequences that urban expansion may have. Furthermore, information is offered about the context of the formation of the La Antigua *ejido*, in the middle of the revolutionary and post-revolutionary violence, thus indicating the socio-political atmosphere of the time. It is shown how, in this context, some key explanations for the lack of existing social capital stock in the municipality can be found and that allow the comprehension of the posterior strategies developed by the peasantry in the face of land liberalization generated by the reform of Article 27 of the Constitution.

Chapter IV: “*Change and continuity in the property rights over the ejido lands in Mexico: arguing the effects of the reform of Article 27 of the Constitution*” analyzes the effects of the reform of Article 27 of the Mexican Constitution on the transformation of the landholding structures of the *ejidos*. Through the application of Payne’s (2004) model, it is analyzed how the reform promoted individual land rights of the *ejido* members, although it reduced communal rights. The chapter shows how the effects of the reform cannot be understood without considering the pre-existing social dynamics within the *ejido*. In this way, the absence of conflict between the *ejido* members in La Antigua is explained because the individual land rights had been exercised in a *de facto* way before the reform. The chapter concludes by highlighting that the reform of Article 27 activated pre-existing social dynamics that, in the case of La Antigua explain the individual strategies adopted by the *ejido* members when legally offered “full domain” over the land.

Chapter V (written also in English): “*Social capital formation in Mexican ejidos: land decisions after the reform of Article 27 of the Constitution. What’s individual remains individual*” analyzes precisely the social structure within the La Antigua *ejido*, demonstrating the low level of social capital generated and the factors which could explain it (the historical characteristics of the disentanglement processes and the agrarian reform, the vertical nature of *ejido* relations with the political system, the lack of existing social cohesion between the *ejido* members etc.).

Finally, a section of Conclusions is provided in which the process of empirical consideration of the hypothesis presented at the beginning of the research and some of the

questions that this thesis has left open are presented which constitute inputs for future research projects.

CONCLUSIONS

Throughout history, land has been a fundamental input in the development of economic activities like agriculture, raising livestock or industry, as with the accumulation of wealth. It has exercised, furthermore, an important symbolic function in the construction of the sense of identity. As such land serves with greater and greater frequency other ends such as the expansion of cities, the construction of infrastructure and recently the production and generation of renewable energy.

Therefore, in any type of society, land is an object of regulation through diverse rules of use, enjoyment and possession, being legal-positive or customary. From there, public powers regulate land access with the aim of conserving the availability of resources o to avoid situations of inequity. In contemporary societies, the customary principle based on customs has given way to legal regulations established by public powers, which are also responsible for their application and enforcement. These regulations are called *land policies*.

In a democratic republic like Mexico, public policy is expressed through laws, generated by the Legislative Power (deputies and senators) or by the Executive Power (the president). These institutions are entrusted through public policy, with the establishment of the national limits and guidelines under which the functioning of society is regulated. Studying these policies means analyzing one of the fundamental elements of the social order: the State and the sectorial and territorial entities related to it. Public policy conditions the behavior of social and economic actors and is, at the same time, conditioned by their behavior in a dialectic process that García Pelayo called “statization of the society and socialization of the State”.

This doctoral thesis has endeavored to contribute to the debate about the limitations of public policy in transforming landholding structures. In this case, three policies applied in Mexico in different historical moments have been analyzed: the Lerdo Law (1856), the Agrarian Reform (initiated in 1915) and the reform of Article 27 of the Constitution

(1992). They are interrelated policies, in such a way that the effects of one condition the formulation of others, because of which a concatenated analysis of them has been attempted. Some of their effects have been described, both in the national framework and the local frameworks (concretely, in the municipality of La Antigua in the state of Veracruz). It has been shown how, the enforcement of said land policies through their corresponding instruments of application (like the disentailment plans of the Lerdo Law, the *ejido* system created by the agrarian reform, or the PROCEDE program linked with the reform of Article 27 of the Constitution), manifest the social and economic dynamics that really condition the reach of said policies.

Likewise, this work has analyzed land policies in the framework of the historical process of construction of Mexican society and its identity as a nation. Both the Lerdo Law disentailment (which reaffirmed the central power of the State in the face of the power of municipal entities and religious institutions), and the agrarian reform (which institutionalized the revolutionary conquests, setting the base of the modern republican State facing the centrifugal power of local *Caudillismo* and the reform of Article 27 of the Constitution which assumed the land distribution finalized and set the base for a new social pact between the State and rural Mexican society), are marks in the same historic process. This process must be studied in a diachronic manner, showing the point to which the principle of the *path dependence* has been imposed on the forces of change emerging from civil society. Hence it is necessary to analyse the national history of Mexico and its concretion in local spheres, concretion conditioned by the social and economic characteristics of each municipality (in our case, the municipality of La Antigua).

This doctoral thesis set out from a series of questions, to which the explorative research developed has attempted to provide answers: Does public policy really have a bearing on the transformation of land property structures, or are the market and the individual strategies of owners those that end up dominating in each historic context? And which factors explain, at a local level, the strategies of the landowners when defining their preferences in contexts of liberalization?

In this final section of conclusions some answers to these questions will be provided, understanding the limited epistemological scope of the whole explorative investigation. It is hoped these answers will enrich the debate about landholding policies in a moment in

which at a global level (especially in developing countries) the problem is re-emerging of guaranteeing small peasants' access to land, in the face of the avidity of large companies to control resources more and more valuable like the source of food and energy production, and the availability of water. In this context, the necessity is presented to regulate access to land with adequate policies which keep in mind the economic, social and cultural characteristics present in each community.

1. The limitations of land policies

During the 19th and 20th centuries the land policies, both of disentailment and liberalization as well as the agrarian reform, had as their objective the gaining of access to land and a better productive capacity of this resource of great economic, social and symbolic value. The Lerdo Law (1856) preceded the disentailment and brought to the market the lands of the *mortmain*. The agrarian reform restored the use of part of these lands to the peasants organized in *ejidos* (which can be seen as a form of re-appropriation, separating them from the free market) and the reform of Article 27 of the Constitution in 1992 allowed the liberalization of the distributed lands among the peasants during the revolutionary agrarian reform, giving way to a *new disentailment*.

In this doctoral study of an explorative nature about the Mexican case and its exemplification of the La Antigua *ejido* in Veracruz, it has been possible to infer that all land policy formulated in a homogenizing way from the state spheres, with wholly social or market based aims, have limitations in application due, by and large to the actual nature of their object, i.e., the land and the variety of local situations around its use and appropriation of this good. This means that many of the objectives of legislators are not fulfilled in practice and that unforeseen effects appear (even perverse effects) that should be corrected with posterior policies.

For example, it has been demonstrated that the Lerdo Law, in spite of the fact that it had the zeal to dynamize the rural environment through the restructuring of the land holding order, it was the object of singular interpretations on the part of the actual civil servants who would have enforced it at a local level. This is due, among other reasons, to the lack of agile and efficient channels of communication which permitted the transmission in a clear and precise way, of the discourse and the will of the public power. This gave way to

final outcome of the imposition of agreements between councils and the regional oligarchies.

These factors provoked a local interpretation of the policy and permitted land disentailment licenses which would later be reclaimed during the Mexican Revolution by the peasantry. This generated a linking off the unforeseen effects that had to be dealt with various decades later with uneven success, first through the agrarian reform policy and the later reform of Article 27.

In a similar manner, the agrarian reform, as well as its social and political objectives, gave way to a model in which the *ejido* members gained access to certain rights to land expropriated by the State which emerged out of the Revolution. However, the free concession of the right to use and enjoyment (not full domain), alongside the inexistence of possession taxes, allowed the *ejido* members to have a good which, legally integrated in the social form that the *ejido* represented, it generated them a potential income. This was a situation which it could be converted into economic profit if sales or leasing of the allocated plots were carried out. This means that the *ejido* members obtained profits not only from agricultural production that, although reduced, was very possible on the plot that they possessed, but also from the fact that it had been converted into common practice to sell the plot or lease it, despite the fact that this right was excluded from the array of *ejido* rights.

It is worth mentioning that said situation was derived from the way of organizing the actual *ejido* system. The *ejido* system established tenancy rights (use and enjoyment among others) as indefinite, as long as the *ejido* member did not breach the rule of not remaining absent from the *ejido* for more than two years. This situation gave *ejido* members *de jure* security in the tenancy of the land, but at the same time it gave them the *de facto* ability to broaden their rights and make decisions regarding their plot as if they were property-owners. This gave way to a sort of mixed tenancy, in which they enjoyed the benefits of the *ejido* model and those of the private regime of property.

This setting was permitted by the local public authorities and accepted by the regional and national authorities, thus avoiding the breaking of the social and political pact established by the agrarian reform. In this way the *ejido* continued to be the fundamental instrument of

the legitimization of the post-revolutionary regime, thanks to the clientele system formed by the governing party (the PRI) and the peasant union (the CNC). It is thus demonstrated that a policy of agrarian reform designed with the objective of implanting in the rural Mexican environment a social and cooperative model relating to the land, ended up having unforeseen effects. Many of these effects were even contrary to the will of the legislator, as happened in some municipalities (for example La Antigua) in the *de facto* privatization of the *ejido* members' rights over the plots they possessed within the *ejido*.

The reform of Article 27 opened a new legal and political scenario by offering the *ejido* members the possibility of *de jure* access to full domain of the land. Instruments like PROCEDE brought to light the customary uses of the *ejido* lands, and legally sanctioned them, showing the decline at which the *ejido* system had arrived in many territories, but also the flexible mode of governance that had been created in many *ejidos*. The effects of the reform of Article 27 were marked, therefore, by the diversity. In some cases the cooperative model inherited from the *ejido* was maintained, but adapted now to the new liberal regime of land use and access. In other cases the *ejido* system was substituted for by a system of privatization guided by the individual strategies of the old *ejido* members. The level of social capital (trust) created in the *ejidos* is one of the factors which, through the research completed in this doctoral thesis, would explain the behavior of the *ejido* members in the scenario created by the reform of Article 27 of the Constitution. In this way, an answer can be given to one of the questions presented at the start of this doctoral thesis regarding the variety of effects observed in the application of PROCEDE and the limitations that the reform is having in consolidating a more efficient and competitive agricultural model in the rural Mexican environment.

2. The *ejido* myth

The development of the *ejido* model was influenced by different political, economic and social situations, in a post-revolutionary Mexico that would construct its national identity from the creation of emblematic institutions (like the Ministry of Public Education, SEP), from the glorification of indigenusness (through the Museum of Anthropology) or from the fabrication of national heroes who emerged from did heroic deeds seeking equity, equality and democracy.

In rural zones, the agrarian reform made the land distribution a standard, acquiring the *ejido* member a special deal on the part of the post-revolutionary regime throughout a period of more than 70 years. The *ejido*, in itself, reinforced the national imagination, with was backed up by the establishment of a mechanism able to adapt itself to all types of local necessities, which facilitated the continuance of the PRI system. Definitively, the *ejido* was a powerful tool for the expansion of the State's power from micro up to meso and macro levels (in a vertical and pyramidal bureaucratic structure with the PRI at the top), organizing the disperse rural population and managing its demands.

In this way, what started out being a system of autonomous, democratic and participative social organisation around the land, became a corporative institution integrated in the clientele structure of the State-party. The *ejido* lost many of its characteristics and acted politically like an instrument of control over the peasantry. In said context, in some *ejidos*, the national and regional institutions had greater authority in conflict resolution than the actual *ejido* government, which subtracted the capacity for internal governance. In this sense, the present doctoral thesis study proposes the questioning of the actual reach of *ejido* as a cooperative model created to promote autonomy and the social and economic realization of the Mexican peasantry. In this way, one of the great myths of the Mexican Revolution is questioned, contributing to free the debate about the future of agriculture in the rural Mexican environment from the political and symbolic shackles that the glorification of the *ejido* has represented. Only in this way will the conditions for tackling with this future with greater freedom and with a greater scope of perspectives and views on the agrarian reality of rural Mexico be established.

Likewise, it is worth highlighting that the construction of the *ejido* myth as well as its discursive character, did not involve unanimous political agreement within the structure of the PRI, but rather that it was an object of controversy. In effect, already from the first measures of the agrarian reform after the revolutionary outbreak, the political will of the governing party was not always homogenous. In fact after *Cardenismo* (the critical period of land distribution), although both the President of the Republic and the governors were PRI supporters and in theory they shared commitment to the agrarian reform, the reality is that they did not do it *de facto*, hence some reports from the Local Agrarian Commissions were hindered, slowing down the presidential resolutions.

Finally, along with the political, economic and social reasons that were behind the construction of the *ejido* model, this doctoral thesis has analyzed the role played by academic circles in the legitimization of the *ejido*. The School of Peasant Studies maintains solid theoretical bases which explain much of the rural reality in Mexico and the rest of the world, but which in some cases interprets the current rural sphere in an idealized way, maintaining as a basic reference the sociological and anthropological literature anchored in the first decades of the 20th century. In the Mexican case, this School interprets the *ejido* peasant figure as a static social subject whose decision making is based on communitarian principles, largely leaving aside the impact of aspects like globalization or the search for individual betterment. Therefore, the community is one of the basic principles on which the School rests, but what happens when this sense of community does not exist in an *ejido*? The work realized in this doctoral thesis in the municipality of La Antigua encourages the reconsideration of the frameworks which have been used in the analysis of rural Mexican society. It suggests the broadening of the spectrum of elements that form rural Mexican society and analyze it as part of a changing context.

3. Some answers to the research questions

- A) Regarding the question of if “*public policies really have bearing on the transformation on the land property structures, or are the local political context, the market and the individual strategies of the owners the elements that end up dominating*”, this study suggests that Mexican public policies designed in a homogenizing and centralized way have had very little bearing on agrarian structures.

In reference to the application of the Lerdo Law, the impact of the disentailment measures was limited by the unique nature of the social and political context in each municipality. The will of the national authorities was dominated by local political alliances. In the case of the agrarian reform, the land disentailment and the later creation of *ejidos* did not mean the consolidation of a cooperative and social model in the rural Mexican environment. Rather, they opened the door to such a diversity of situations that, if in some cases they effectively brought about cooperation between *ejido* peasants, in others the contrary occurred. It limited the real reach of the reform, which imposed a *de facto* individualistic culture over a

system maintained artificially, held together thanks to the power of the *ejido* authorities and the clientelism on which their authority rested. In the most recent case of the reform of Article 27 of the Constitution, it could be said that if the change to the landholding structure was brought about from 1992, the study of the La Antigua case shows that institutional mechanisms of land re-organization such as PROCEDURE resolved conflicts through the legalization and validation of landholding agreements that already existed at a local level, which limited its impact on the change of agrarian structures.

B) With respect to the second question around “the factors that explain the land-owners’ strategies when defining their preferences in the context of liberalization”, it is important to highlight the following factors in light of the information provided by this doctoral thesis.

- i. *The ejido members-ejido authorities’ relationship, and the level of social capital within the ejido.* The critical questioning of the *ejido* authorities by the *ejido* members may be considered as a positive element, by showing that the social life within some *ejidos* was marked not by submission to a vertical and despotic authority, but by autonomy and the spirit of initiative. However the reality of the La Antigua case shows us another dynamic: that the absence of an authority legitimized by the *ejido* members made the construction of trust within the *ejido* difficult, imposing with time the logic of individual interests and creating a low level of social capital and a weak level of cohesion. It is true that in the midst of revolutionary and post-revolutionary violence, the construction of trust was not an easy task. The power of the *ejido* authorities was initially imposed by force or by co-opting, which closed off the possibility of the creation of trust and social cohesion that the cooperative model of the *ejido* could have provided. As the archives for the case of La Antigua show, the *ejido* members ended up acting according to their individual preferences and interests. They were not guided by the common and shared interests of the *ejido*, which made the creation of social capital difficult, along with the construction of a sense of community. This study shows that in La Antigua the creation of the *ejido*

was marked by the presence of founders who did not belong to the municipality, which probably gave way to the lack of internal ties, which from the first stages generated conflicts that were only resolved through the intervention of authorities external to the *ejido*. In this way, the opportunity arises to assert that it seems that in the case of La Antigua in post-revolutionary Mexico, an *ejido* was not always a community and that the communitarian spirit was not always reflected in the *ejido*.

- ii. *The return to land uses which pre-existed the ejido model after the reform of Article 27 and the withdrawal of the State support for the ejidos.* During the 19th century and before the agrarian reform, the lots and plots of land within the municipality of La Antigua were used by the peasant population under a regime of private property. This generated an individualistic culture in the use and enjoyment of the land that remained always present amongst the peasants, even when they became *ejido* members after the agrarian reform. The economic environment that emerged at the end of the 1980s (more oriented to the market and the logic of competitiveness) and the withdrawal of the institutions of the agrarian reform after the reform of Article 27 (which reinforced the *ejido* model), caused the intensification (without the corset of control of the *ejido* authorities) of individualist strategies amongst the *ejido* members, which had traditionally guided them in the use of the land. In the new context of land liberalization they assumed a land tenancy system that they knew historically like that of private property with great ease. In a context of mistrust of the local authorities and the prevalence of vertical *ejido* structures, alongside the presence of an individualistic culture among the peasants, the adoption of *dominio pleno* “full domain” over their lands, allowed the old *ejido* members to disassociate themselves completely from an *ejido* structure which had been created in an instrumental way and which had not generated ties of cohesion or sense of community. As a consequence, in these territories no trace of the cooperative *ejido* model was left, being substituted quite speedily by a system of small autonomous property owners, free to define their preferences respecting the land with total independence.

- iii. *The absence of vertebral elements of rural society once the old ejido structure was dissolved.* Today Mexican rural areas with similar characteristics to those of La Antigua find themselves in a difficult transition due to different unfinished processes of adaptation. It is probable that, in the territories where *ejidos* existed with a weak social fabric (in which trust ties were not present), it is possible to find a spineless rural society, governed by an individualist logic. In contrast with other territories where the social model of the *ejido* has been useful for generating cooperative projects of rural development, in those of the La Antigua type, serious difficulties exist in overcoming the local individualism and in generating development dynamics guided by the objective of the improvement of the wellbeing of the whole community through cooperation.
- iv. *The absence of agricultural production initiatives and the re-valuation of the value of land use in the case of ejidos closet o cities.* From the end of the 1980s, the incentives for Mexican agricultural production have been reducing, especially production related to *ejidos*. The policies directed by the liberalization of the agrarian economy which culminated with the signing of NAFTA at the beginning of the 1990s, dismantled some of the institutions of support for small agriculture. In this way, with the liberalization of the *ejido* lands with the reform of Article 27, many of the old *ejido* members already converted into owners of their plots, found themselves facing a context of a lack of incentives to continue with agricultural activity. In the case of the lands belonging to *ejidos* close to cities, the lack of territorial reserves for urban expansion generated an increase in the demand for land, which opened up opportunities for the old *ejido* members to orient their lands towards non-agricultural ends. The expectations of the greater profitability because of the new value of the land use, has brought about the sale of old *ejido* lands in these territories and the abandonment of agricultural activity on the part of their owners. Thus, as the objective of the reform of Article 27 (the liberalization of *ejido* lands and the improvement of agrarian productivity), has been perverted in some

territories in the face of competition with new uses, creating as a result, effects unforeseen by the legislators.

4. A proposal hypothesis for future research

The objective of all research of an explorative nature (always limited to a limited number of cases) is to obtain an articulated group of answers to the questions that are the object of discussion around a specific topic. These answers allow the reformulation of the initial research questions that, ordered in a coherent way, give way to propositions that in the form of hypotheses set up inputs to be contrasted empirically in the framework of future research.

The contribution of this doctoral thesis is precisely to enrich the debate about the limitations of land policies, contributing answers to the questions with which the research Project was initiated. Reformulated with a certain level of abstraction respecting the empirical case studies (the *ejido* of La Antigua) and ordered in the form of propositions, they are presented as possible research hypotheses that may be completed in other empirical realities. Furthermore they are accompanied by some recommendations.

Hypothesis no. 1:

Land policies formulated with homogenizing criteria have little impact in the transformation of agrarian structures in a country, since, in contrast with other public policies, they are applied in such diverse territorial realities that the local the local dynamics tend to impose themselves over the legislators' intentions, altering the initial objective of said policies.

Recommendation: Introduce differentiation criteria in the design of these policies, in such a way that the existing diversity relating to land tenancy is gathered, allowing the possibility that in application, the uniqueness of the different territories may be considered.

Hypothesis no. 2:

Public policies and especially those of land reforms (that redefine the set of land rights), lead to reactions in the sphere of civil society at which they are directed, provoking processes of articulation and defense of interests that, interacting with the institutions

charged with enforcing them, condition their reach and the fulfillment of their objectives.

Recommendation: In the process of formulation of the land policies, it is especially crucial to offer channels of dialogue so that the participation of organized civil society gives these policies the grade of social legitimacy necessary so that in their application phase, they sustain sufficient support to achieve the proposed objectives.

Hypothesis no. 3:

The dissolution of communitarian institutions linked in an efficient way to collective land management and the absence of new bodies for deliberation and coordination of interests, provoke a situation of anomie between the rural population and the domination of individual interests over the general interests of the community.

Recommendation: Support the maintenance of communitarian institutions that have been demonstrated as historically efficient in the use and management of land resources, introducing mechanisms of social innovation that on the one hand, allow their adaptation to new economic environments and on the other hand, make possible cooperation between peasants in development projects that benefit the community and in which they see their individual wellbeing fulfilled.